LE MANDAT PARLEMENTAIRE

ÉTUDE COMPARATIVE MONDIALE

Copyrighted material

LE MANDAT PARLEMENTAIRE

ÉTUDE COMPARATIVE MONDIALE

Marc Van der Hulst

Union interparlementaire
Genève
2000

Copyrighted material

@ Union interparlementaire 2000

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire.

Le présent ouvrage est mis en vente, à condition qu'il ne soit prêté, revendu ni autrement diffusé y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable de l'éditeur, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

ISBN 92-9142-055-7

Publié par

L'UNION INTERPARLEMENTAIRE

Place du Petit-Saconnex
B.P. 438
1211 Genève 19
Suisse

Bureau de liaison
avec les Nations Unies
821 United Nations Plaza
9th Floor
New York, N.Y. 10017
Etats-Unis d'Amérique

Mise en page par Atar, Genève
Impression et reliure par SRO-Kundig, Genève
Couverture conçue par Aloys Robellaz, Les Studios Lolos, Carouge, Suisse

Copyrighted material

Table des matières

AVANT-PROPOS ix

REMERCIEMENTS xi

INTRODUCTION 1

PREMIERE PARTIE: NATURE ET DUREE DU MANDAT PARLEMENTAIRE

I. NATURE DU MANDAT PARLEMENTAIRE 6

1. L'opposition traditionnelle entre souveraineté nationale et souveraineté populaire 6
2. Le mandat de représentation libre 8
3. Le mandat impératif 10
4. Un choix davantage pragmatique qu'idéologique? 11

II. DUREE DU MANDAT PARLEMENTAIRE 11

1. Début du mandat parlementaire 12
   a) A quel moment le mandat débute-t-il? 12
   b) La validation des mandats 13
2. Fin du mandat parlementaire 16
   a) A quel moment le mandat prend-il fin? 16
   b) Le parlementaire peut-il démissionner? 17
3. Perte du mandat 18
   a) Révocation avant l'expiration du mandat 19
   b) Exclusion définitive du parlementaire par l'assemblée à laquelle il appartient 21
   c) Perte du mandat par suite d'une décision judiciaire 25

DEUXIEME PARTIE: LE STATUT DU PARLEMENTAIRE

I. INDEMNITE, FACILITES ET SERVICES 30

1. Les indemnités parlementaires 30
   a) Introduction 30
   b) La rémunération de base 32
   c) L'indemnité complémentaire 35

Copyrighted material

2. Les parlementaires et les impôts 38
3. Les régimes de pension de retraite en faveur des parlementaires 39
4. Autres facilités 41
a) Secrétariat 42
b) Assistants 42
c) Logement de fonction 44
d) Véhicules de fonction 45
e) Personnel de protection 45
0 Services postaux et téléphoniques 45
g) Voyages et transports 46
h) Autres 47

II. LES IMCOMPATIBILITES PARLEMENTAIRES 48

1. Un gage d'indépendance 48
2. Les divers types d'incompatibilités 49
a) Incompatibilités avec des fonctions publiques non électives 49
b) Incompatibilités avec la fonction ministérielle 51
c) Incompatibilités avec les fonctions judiciaires 53
d) Incompatibilités avec d'autres mandats électifs 54
e) Incompatibilités avec des emplois et fonction privés 55

ffl. DECLARATION DE PATRIMOINE/D'INTERETS 57

1. Un phénomène récent 57
2. Déclaration d'intérêts ou de patrimoine? 58
3. **Qui est tenu** de faire la déclaration? 61
4. Quand la déclaration doit-elle être faite? 62
5. Auprès de quelle instance la déclaration doit-elle être faite? 63
6. Caractère public ou confidentiel des déclarations 64
7. Contrôle et sanctions 65

IV. LES IMMUNITES PARLEMENTAIRES 68

1. **Introduction** 68
2. L'irresponsabilité parlementaire 71
a) Un acquis britannique 71
b) Champ d'application 72
c) Degrés de protection offert par l'irresponsabilité parlementaire 81
d) Levée de l'irresponsabilité parlementaire 82
e) Cas de pousuite de parlementaires en raison de propos tenus ou de votes exprimés dans l'exercice de leur mandat 83

3. L'inviolabilité parlementaire 85
a) La peur de l'Exécutif 85
b) Trois grands courants 86
c) Champ d'application 88

Copyrighted material

d) Inviolabilité parlementaire et flagrant délit 94
e) Levée de l'inviolabilité ..... %
0 Droit d'un parlementaire placé en détention d'assister au séances de son assemblée 101

V. RANG PROTOCOLAIRE 102

1. Le rang protocolaire à l'intérieur de l'assemblée 102
a) Priorité à la fonction 102
b) Priorité à l'ancienneté 104
c) Ordre de préséance très formalisé ou non 104

2. Le rang protocolaire à l'extérieur de l'assemblée 105
a) Le rang protocolaire du Président d'assemblée 105
b) L'ordre de préséance entre assemblées dans les régimes bicaméraux 107

3. Passeports 108

TROISIEME PARTIE: L'EXERCICE DU MANDAT

I. FORMATION A LA PROCEDURE 112

II. PARTICIPATION AUX TRAVAUX DE L'ASSEMBLEE 115

1. L'obligation de présence 115
a) Une obligation fort répandue mais surtout morale 115
b) Absence justifiée ou non 117

2. Les sanctions en cas d'absence 118
a) Sanctions financières 118
b) Autres sanctions 119

3. Qui détient la compétence d'imposer des sanctions? 120

III. DISCIPLINE 121

1. Introduction 121
2. Les sanctions disciplinaires 123
a) Du rappel à l'ordre à la censure avec exclusion temporaire 123
b) Une sanction typiquement anglo-saxonne: le «naming» 125
c) Les sanctions subsidiaires 126

3. Qui prend les sanctions? 127

Copyrighted material

IV. CODE DE CONDUITE 129

1. Introduction 129
2. Les codes de conduite de type britannique 130
   a) L'exemple britannique 130
   b) Quelques autres exemples 132
3. Les règles de conduite non codifiées 134
4. Un cas spécifique: la réglementation en matière de lobbying parlementaire 135
5. Sanctions en cas de violation des règles de conduite 138

V. LES OFFENSES AU PARLEMENT 140

1. Une institution essentiellement anglo-saxonne 140
2. Une protection contre les ingérences de l'Exécutif et du public 141
3. Une arme qui peut également être utilisée contre les parlementaires 143

CONCLUSION 145

ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE 165

Copyrighted material

Avant-propos

Depuis des années l'Union interparlementaire consacre une grande part de son activité au renforcement des institutions parlementaires en s'efforçant d'en faire mieux connaître le fonctionnement et de les aider à s'acquitter plus efficacement de leurs fonctions constitutionnelles. Dans cette entreprise, l'Union interparlementaire a certes mis l'accent sur l'institution parlementaire en soi mais elle a aussi fait porter son attention sur les membres de l'institution.

Ainsi, son comité des droits de l'homme des parlementaires a défendu, très souvent avec succès, les droits de parlementaires ou anciens parlementaires dans le monde entier. Et la question du statut des parlementaires et de la protection juridique et pratique et des moyens auxquels les parlementaires ont droit dans l'exercice de leurs fonctions a toujours occupé une place prépondérante dans les travaux de ce comité.

Aussi n'est-il pas surprenant que la série de monographies que l'Union interparlementaire a lancée en 1997 pour faire mieux connaître certains aspects précis du fonctionnement des parlements aborde aussi la question du mandat parlementaire. La présente publication, deuxième de la série[1], y est consacrée. Le taux de réponse élevé au questionnaire adressé par l'Union à tous les parlements nationaux dans la perspective de cette étude atteste l'intérêt que suscitent les questions soulevées.

L'étude porte sur la nature, la durée et l'exercice du mandat parlementaire. Comme l'auteur lui-même le fait observer, accorder certains privilèges aux parlementaires ne signifie pas que les parlementaires soient au-dessus des lois. C'est plutôt la reconnaissance du fait que, étant donné l'importance et l'ampleur du mandat qui leur est confié par le peuple souverain, ils doivent bénéficier de garanties minimums pour pouvoir s'en acquitter en toute indépendance et sans entraves.

L'étude est fondée sur les réponses reçues de plus de 130 chambres parlementaires. Elle est complétée par des données portant sur le même sujet figurant dans la banque de données PARLINE, accessible à partir du site Web de l'Union (www.ipu.org).

L'étude propose une analyse comparée de la pratique de plusieurs pays en ce qui concerne la nature, la durée et l'exercice du mandat parlementaire et des moyens juridiques et matériels auxquels les parlementaires ont droit. On s'y penche en outre sur les devoirs et obligations des parlementaires propres à garantir qu'ils ne trahiront pas la confiance placée en eux par les électeurs. En outre,

[1] La première était consacrée à «La Présidence des Assemblées parlementaires nationales».

Copyrighted material

l'étude met l'accent sur l'obligation faite aux parlementaires de faire preuve de la plus grande probité et de donner l'exemple en veillant à la transparence indispensable à la bonne gestion de la chose publique. Le fait que plusieurs parlements appliquent des codes de conduite ou d'éthique aux parlementaires est, à cet égard, très significatif.

L'Union interparlementaire tient à remercier tout particulièrement les responsables des administrations parlementaires, au premier rang desquels figurent les Secrétaires généraux, qui ont consacré un temps par ailleurs très précieux aux réponses au questionnaire. Cette contribution importante au travail de l'Union est vivement appréciée.

L'Union interparlementaire tient aussi à adresser ses remerciements à M. Georges Bergougnous, chef du Service juridique du Conseil constitutionnel français (auteur de *La Présidence des assemblées parlementaires nationales)* et à M. Bruno Baufumé du Sénat français qui ont aimablement accepté de lire et commenter le manuscrit, contribuant ainsi à enrichir le texte.

L'Union interparlementaire tient à remercier l'auteur, M. Marc Van der Hulst, Chef du Service juridique de la Chambre des représentants belge et assistant à l'Université libre de Bruxelles, qui a accepté de bonne grâce d'entreprendre, au nom de l'Union interparlementaire, une étude sur un sujet aussi complexe. Le sérieux et la patience avec lesquels il a traité le riche matériau mis à sa disposition et accueilli les nombreuses observations et suggestions relatives aux premières versions du texte sont dignes d'éloges.

L'Union interparlementaire espère que les lecteurs — parlementaires, administrateurs parlementaires, universitaires, praticiens et autres personnes intéressées — désireux d'approfondir leur connaissance de l'institution parlementaire, de ses membres et du mandat confié aux parlementaires par le peuple, disposeront avec la présente étude d'un outil qui les y aidera efficacement.

Anders B. Johnsson

Secrétaire général

Copyrighted material

Remerciements

Je tiens à remercier M. Anders B. Johnsson, Secrétaire Général de l'Union interparlementaire, de la confiance qu'il m'a témoignée et de l'accueil chaleureux qu'il m'a toujours réservé. Je tiens également à remercier de leur soutien M. Francis Graulich, secrétaire général de la Chambre des représentants de Belgique, ainsi que M. Robert Myttenaere, secrétaire général adjoint de la même assemblée, l'étude que ce dernier a menée sur les immunités parlementaires pour l'A.S.GP. m'ayant été d'une grande utilité.

La réalisation de cette monographie n'aurait pas pu être menée à bien sans le soutien actif de l'équipe de l'Union interparlementaire — parmi lesquels je tiens particulièrement à remercier M. Martin Chungong, Mlle Claudia Kissling, Mlle Danièle Kordon et Mme Ingeborg Schwarz —, ni sans celui de deux de mes collègues de la Chambre des représentants de Belgique, à savoir M. Eric Vanderbeck, qui m'a prodigué des conseils précieux en matière rédactionnelle, et M. Stefaan Van der Jeught, qui m'a très efficacement aidé dans l'analyse des questionnaires.

Copyrighted material

INTRODUCTION*

La présente monographie est la deuxième d'une série éditée par l'Union interparlementaire et consacrée au droit parlementaire comparé. Par rapport à l'ouvrage remarquable de M. Bergougnous, qui était consacré à la présidence des assemblées, elle aborde un sujet infiniment plus vaste, à savoir celui du mandat parlementaire en général et du statut des parlementaires en particulier.

Il peut à première vue paraître téméraire de vouloir traiter dans le cadre d'un seul ouvrage un sujet aussi étendu et varié. En effet, d'une part, il englobe des sujets tellement importants (tels que les immunités parlementaires, les incompatibilités, les règles déontologiques, la discipline ...) qu'on peut se demander si chacun d'entre eux ne mérite pas une monographie de droit comparé à lui seul. D'autre part, il comporte des aspects qui sont à ce point liés aux réalités socio-économiques de chaque pays, qu'il est extrêmement hasardeux de désigner avec certitude des points communs. Nous pensons notamment aux régimes des indemnités et des pensions.

Nous restons néanmoins convaincus qu'un ouvrage général sur le mandat parlementaire a bien sa place dans cette série de monographies, précisément parce qu'il permet d'avoir un aperçu général d'une matière dont l'importance pour le bon fonctionnement d'un système parlementaire ne saurait être surestimée. Ainsi par exemple, loin d'être un catalogue de privilèges, le statut des parlementaires est une condition préalable de leur indépendance et, partant, de l'équilibre entre les pouvoirs, qui reste, malgré toutes les nuances qu'il faut y apporter, un des principes de base de tout système parlementaire.

Les données reprises dans ce qui suit, sont puisées dans les 134 réponses au questionnaire envoyé en 1997 par l'Union interparlementaire à tous les Parlements du monde. Dans la mesure du possible, elles ont été systématiquement comparées avec les constitutions, législations et règlements d'assemblées des pays ayant répondu.

L'ensemble des réponses représente plus de 2000 pages, parmi lesquelles il a forcément fallu procéder à une sélection. Comme toute sélection, celle-ci sera sujette à des critiques souvent justifiées. Ainsi, par

* Il est rappelé que tous les mots masculins concernant les diverses fonctions exercées au sein des Parlements doivent être entendus comme se référant à des femmes autant qu'à des hommes. (Note de l'éditeur.)

Copyrighted material

exemple, il est indéniable que certaines assemblées sont moins citées que d'autres. Cela n'implique bien évidemment aucun jugement de valeur et tient quelquefois à des facteurs tels que la date à laquelle nous avons reçu les réponses ou l'exploitation des données reprises dans ces réponses. Mais c'est davantage encore une suite logique du fait que plutôt que de fournir une masse indigeste de données, nous avons choisi d'essayer de déceler dans chaque matière spécifique des tendances, des courants... Ces courants sont en règle générale d'ordre historique, certains Etats occidentaux ayant exporté lors des différentes vagues de colonisation (Royaume-Uni, France...) ou même ultérieurement, par le biais de leur rayonnement politique et économique (Etats-Unis d'Amérique), leurs idées sur le fonctionnement d'un système parlementaire. Dans un ouvrage de cette nature, cela aboutit quasi inévitablement à accorder une attention particulière, d'une part, aux «chefs de file» du courant en question — souvent aux dépens des pays qui, certainement avec autant de talent, suivent avec quelques années de retard — et, d'autre part, aux quelques pays qui font systématiquement cavalier seul dans la matière concernée. Nous espérons que le lecteur nous pardonnera ces choix, qui sont uniquement dictés par des impératifs scientifiques et rédactionnels et nullement par un «eurocentrisme» par définition déplacé.

Pour des raisons évidentes, nous avons suivi lors de la rédaction de cette monographie, le schéma du questionnaire. C'est ainsi que nous étudierons dans une première partie la nature du mandat parlementaire — en attachant une attention particulière à l'opposition traditionnelle entre le mandat impératif et le mandat représentatif, ce dernier ayant définitivement triomphé depuis la chute du mur de Berlin, ainsi que la durée du mandat. Plutôt que de nous concentrer sur la durée proprement dite du mandat, nous avons choisi d'examiner le début et la fin du mandat. Dans ce contexte, une attention spéciale a été accordée à la question de savoir si le parlementaire a le droit de mettre unilatéralement fin à son mandat et aux conditions dans lesquelles il risque de le perdre.

La deuxième partie est entièrement consacrée au statut proprement dit, c'est-à-dire aux avantages et charges visant à garantir la liberté de l'exercice du mandat du parlementaire. Il s'agit notamment de l'indemnité parlementaire au sens large — y compris les indemnités complémentaires, le régime de pension et les autres facilités — que nous étudierons au chapitre Ier, du régime des incompatibilités (chapitre II), des déclarations de patrimoine et d'intérêts (chapitre III), de l'irresponsabilité et de

Copyrighted material

l'inviolabilité parlementaires (chapitre IV) et du rang protocolaire que le parlementaire occupe (chapitre V).

Dans la troisième partie est abordé le mandat du parlementaire sous l'angle de l'interaction de celui-ci avec son assemblée. Interaction tout d'abord sous la forme de programmes de formation spécifiquement destinés aux nouveaux parlementaires (chapitre 1er), mais aussi sous la forme d'une série de contraintes que son assemblée lui impose: obligation de présence (chapitre II), règles de conduite à l'intérieur de l'assemblée (chapitre III) et à l'extérieur de celle-ci (les «codes de conduite» que nous étudierons au chapitre IV) et enfin la notion typiquement anglo-saxonne «d'offense» au Parlement (chapitre V).

Comme dans toute entreprise de ce type, nous sommes conscients d'être prisonnier du questionnaire, si bien qu'il puisse avoir été pensé. Ainsi, ce n'est par exemple qu'au moment de l'analyse des réponses qu'est apparue la très forte imbrication entre des sujets tels que les déclarations de patrimoine et/ou d'intérêts, d'une part, et les codes de conduite, d'autre part. D'autres choix auraient sans doute été possibles, mais nous osons espérer que la voie que nous avons choisie sera digne de l'intérêt du lecteur.

Copyrighted material

PREMIERE PARTIE: NATURE ET DUREE DU MANDAT PARLEMENTAIRE

La nature du mandat parlementaire (chapitre Ier) a toujours fait l'objet de débats animés. Pendant longtemps, les partisans du mandat impératif ont en effet défendu la thèse selon laquelle celui-ci serait plus progressiste et plus démocratique parce qu'il découle directement de la théorie de la souveraineté populaire. Les opposants au mandat impératif ont pour leur part toujours souligné qu'il aboutit inévitablement à une totale dépendance du parlementaire par rapport à son parti ou à ses électeurs. Le fait que la démocratisation opérée dans les anciens pays socialistes de l'Europe de l'Est s'est (quasi) systématiquement accompagnée d'un passage du mandat impératif au mandat représentatif, semble à première vue confirmer leur thèse. Au chapitre Ier, nous verrons pourtant qu'il faut se garder de trop généraliser et de tirer des conclusions prématurées.

La durée du mandat parlementaire (chapitre II) est, elle aussi, liée à la conception de la démocratie représentative. Nous savons en effet que les élections parlementaires doivent théoriquement être assez rapprochées pour bien suivre l'évolution des opinions des électeurs, mais à la fois assez espacées pour ne pas soumettre la gestion des affaires publiques à de trop grands à-coups. Il s'agit donc de trouver un équilibre judicieux entre les impératifs de légitimité démocratique et de continuité. Plutôt que de nous concentrer sur la durée proprement dite du mandat parlementaire, nous avons préféré nous concentrer sur le début et la fin du mandat parlementaire. En ce qui concerne le début du mandat parlementaire, nous verrons qu'en règle générale, le mandat parlementaire prend cours, soit le jour de la proclamation des résultats des élections, soit celui de la validation desdits résultats, soit encore au moment de la prestation de serment (qui a lieu le plus souvent lors de la séance inaugurale). Nous attacherons également une attention particulière à la «validation» des mandats. La date de la fin du mandat présente peu d'homogénéité. Elle est fortement tributaire de la date de début du mandat, le souci du constituant étant en général d'éviter un vide trop important entre le départ de l'ancienne assemblée et l'installation des nouveaux élus.

La question qui nous intéressera le plus dans le cadre de ce chapitre est de savoir si le parlementaire a le droit de mettre unilatéralement fin à son mandat. Si l'interdiction absolue de démissionner est rare (et typique des

Copyrighted material

pays qui ont opté pour le mandat impératif), il est quand même des pays où il faut soit recourir à des «artifices» pour pouvoir démissionner, soit respecter une série de formalités plus ou moins détaillées.

Enfin, si dans la plupart des pays, le parlementaire peut lui-même mettre fin à son mandat, il peut aussi perdre son mandat contre son gré. Cette perte du mandat peut résulter soit d'une révocation à l'initiative du parti ou des électeurs, soit d'une exclusion par l'assemblée. Elle peut également être la suite, automatique ou non, d'une décision judiciaire.

I. Nature du mandat parlementaire

1. L'opposition traditionnelle entre souveraineté nationale et souveraineté populaire

J.J. Rousseau, dans un passage célèbre du «Contrat social», a exposé ce qu'il fallait entendre par la théorie de la souveraineté populaire. «Supposons, écrit-il, que l'Etat soit composé de 10 000 citoyens... Chaque membre de l'Etat a donc, pour sa part, la dix millième partie de l'autorité souveraine.» La souveraineté populaire est en d'autres mots l'addition des différentes fractions de souveraineté dont chaque individu en particulier est titulaire. Le droit de commandement appartient au peuple, qui est considéré comme un être réel et qui peut exercer lui-même sa souveraineté.

Cette théorie comporte plusieurs corollaires importants. Le premier concerne Pélectorat: dès lors que chaque citoyen est individuellement titulaire d'une part de souveraineté, il a le droit d'élire les gouvernants. La théorie de la souveraineté populaire implique donc que le régime démocratique repose sur le suffrage universel. Le deuxième corollaire a trait aux procédés de démocratie directe. «Les institutions représentatives sont considérées comme des pis-aller: il convient par conséquent de recourir autant que possible au référendum et aux autres procédés de démocratie directe.»[2] Enfin, le troisième corollaire — qui nous intéresse le plus dans le cadre de ce chapitre — se rapporte aux pouvoirs de l'assemblée populaire. «Dans le système de la souveraineté populaire, le pouvoir de commander s'exprime par la volonté de la majorité de l'assemblée parlementaire sans qu'il y ait à établir des freins ou des contrepoids pour parer aux dangers des impulsions momentanées et

[2] Velu, J., Droit public — Tome 1er Le statut des gouvernants, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 71.

Copyrighted material

irréfléchies auxquelles une majorité peut toujours se laisser aller. Par ailleurs, le mandat des élus est particulier et impératif. Il est particulier en ce sens qu'il exprime la volonté d'un groupe de citoyens: les électeurs d'une circonscription. Il est impératif car il est limité par les ordres des électeurs.»[3]

A l'opposé de la théorie de la souveraineté populaire se situe celle de la souveraineté nationale qui a été élaborée par l'assemblée constituante française de 1789 pour écarter le suffrage universel. Selon cette théorie, le pouvoir souverain émane de la nation conçue comme une entité abstraite, indivise et distincte des individus.

On comprendra aisément que les corollaires du principe de la souveraineté nationale sont différents de ceux du principe de la souveraineté populaire. D'abord, Félectorat «n'est pas considéré comme un droit mais comme une fonction: c'est une compétence exercée au nom de la nation. Dès lors, comme pour n'importe quelle fonction publique, la loi peut réglementer l'exercice de l'électorat et notamment fixer les conditions dans lesquelles une personne est autorisée à participer à l'élection des gouvernants».[4] Ensuite, les parlementaires étant censés représenter seuls la volonté de la nation, le recours aux procédés de démocratie directe est exclu. La nation «ne peut vouloir que par ses représentants».[5] Enfin, quant aux pouvoirs du Parlement, deux différences sont à relever. D'une part, la nation étant conçue comme une entité dotée d'une conscience et d'une volonté propres, lesquelles sont orientées vers les intérêts permanents du groupe social, «le régime constitutionnel doit être aménagé en manière telle qu'il puisse canaliser les caprices momentanés d'une majorité parlementaire: des freins et contrepoids viennent limiter plus ou moins considérablement les pouvoirs de l'assemblée populaire».[6] D'autre part, les représentants ne sont pas les commis des électeurs. Condorcet résumait cela de la façon suivante: «Mandataire du peuple, je ferai ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts. Il m'a envoyé pour exposer mes idées, non les siennes; l'indépendance absolue de mes opinions est le premier de mes devoirs envers lui.» Selon la théorie de la souveraineté nationale, le mandat des parlementaires est donc général et représentatif: général car les

[3] Ibid., pp. 71-72.
[4] Ibid.
[5] Burdeau, G., Hamon, F. et Troper, M., Droit constitutionnel, Paris, LGDJ, 1995, p. 180.
[6] Velu, J., op. cit., p. 71.

Copyrighted material

parlementaires représentent la nation tout entière, et non un groupe d'électeurs; représentatif parce qu'ils ne peuvent être liés par aucun ordre émanant des électeurs.

Autant cette opposition traditionnelle entre la souveraineté populaire et la souveraineté nationale peut être intéressante d'un point de vue historique et théorique, autant il convient d'en relativiser la portée pratique. G. Burdeau a souligné à juste titre que «l'opposition traditionnelle n'a de sens que s'il existe un lien logique tel que l'acceptation des principes entraîne nécessairement celle de toutes les conséquences, de sorte que les constituants commenceraient par poser l'un ou l'autre des deux principes pour en déduire les conséquences. Cette idée n'est nullement démontrée et plusieurs considérations incitent à penser le contraire.»[7] Ainsi, la doctrine de la souveraineté populaire a été longtemps défendue dans les anciens pays socialistes de l'Europe de l'Est comme étant plus démocratique et plus progressiste. Mais ne pourrait-il pas plutôt s'agir d'une justification *a posteriori,* permettant d'exercer — par le biais du mandat impératif— un contrôle absolu sur les représentants du peuple?

Quoi qu'il en soit, dans la pratique, force est de constater qu'à l'échelle mondiale, la doctrine de la souveraineté populaire est en voie de disparition rapide depuis la chute du mur de Berlin. C'est pourquoi nous étudierons d'abord le mandat représentatif, qui est devenu la règle, et ensuite le mandat impératif, qui est devenu l'exception.

2. Le mandat de représentation libre

Dans la plupart des pays considérés, le mandat impératif est interdit. C'est notamment le cas en France, ou la prohibition du mandat impératif est traditionnelle depuis 1789 et où la Constitution de la Vème République dispose que «tout mandat impératif est nul». On retrouve des formulations identiques dans les constitutions de pays tels que la Bulgarie, la Côte d'Ivoire, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, le Mali, la Pologne, la République de Corée, la Roumanie et le Sénégal, ainsi que dans le statut des députés au Parlement européen.[8] La loi fondamentale allemande[9] dispose que les membres du Bundestag ne sont liés par aucun ordre ni instruction et qu'ils doivent agir selon leur conscience. On retrouve ce

[7] Burdeau, G., Hamon, F. et Troper, M., op. cit., p. 182.
[8] Un projet de statut vient d'être adopté le 3 décembre 1998 et s'appliquera à partir de la prochaine législature du Parlement européen.
[9] Art. 38, § 1er, deuxième phrase.

Copyrighted material

même concept de conscience personnelle dans d'autres constitutions, telle celle de l'ex-République yougoslave de Macédoine.

Comme on l'a déjà indiqué ci-dessus, dans les pays où le mandat impératif est interdit, le mandat parlementaire présente une série de caractéristiques communes.

Tout d'abord, le mandat parlementaire y est général. Bon nombre de constitutions disposent en effet explicitement que le parlementaire ne représente pas la circonscription ou le département dont il est l'élu, mais la Nation tout entière (Belgique, France, Turquie...). Duhamel et Mény font remarquer qu'ainsi, en France, «les parlementaires d'Alsace-Lorraine continuèrent à siéger en 1871 après l'annexion de ce territoire par l'Allemagne, mais en revanche, une ordonnance de 1962 mit fin, pour des raisons politiques, au mandat des élus d'Algérie».[10] Le caractère général du mandat parlementaire doit pourtant être nuancé. Il est en effet des pays qui considèrent que le membre est élu afin de représenter sa circonscription ('constituency' au Royaume-Uni), sans pour autant choisir le camp du mandat impératif puisqu'en même temps, les membres sont libres de leurs votes.

Ensuite, «conformément au concept de la souveraineté nationale, le mandat est représentatif, c'est-à-dire que l'élu jouit juridiquement d'une indépendance absolue à l'égard de ses électeurs. Pas plus qu'ils ne sont les représentants d'une fraction de la population, les parlementaires ne peuvent être les défenseurs d'intérêts particuliers. Les députés et les sénateurs se déterminent librement dans l'exercice de leur mandat et ne sont pas liés par des engagements qu'ils auraient pu prendre avant leur élection, ni par des consignes qu'ils pourraient recevoir de leurs électeurs en cours de mandat.»" Les élus ne sont pas non plus obligés de soutenir leur parti ni les décisions de leur groupe au sein de l'assemblée. Si le parlementaire se comporte d'une façon qui lui cause préjudice, il appartient au parti ou au groupe de l'expulser, mais cette expulsion n'entraînera en aucun cas une perte du mandat parlementaire. Cela n'empêche évidemment pas que les parlementaires restent libres, une fois élus, d'honorer leurs engagements et de se plier à la discipline de vote de leur groupe parlementaire.

[10] Duhamel, O. et Mény, Y., Dictionnaire constitutionnel, Paris, PUF, 1992, p. 619.
" Ibid., pp. 619-620

Copyrighted material

Enfin, dans la logique de la représentation libre, «le mandat parlementaire est irrévocable: les électeurs ne peuvent y mettre fin prématurément et la pratique des démissions en blanc est interdite».[12] Les électeurs ne peuvent donc «manifester leur mécontentement quant à la façon dont l'élu s'est acquitté de sa mission qu'en lui refusant leurs suffrages quand il se présente devant eux pour solliciter sa réélection»."

3. Le mandat impératif

Si le mandat impératif est de nos jours devenu l'exception, il n'en reste pas moins qu'il a été la règle, jusqu'à la fin des années 80, dans les pays socialistes. Dans ces pays, la loi établissait non seulement que le parlementaire était responsable devant les électeurs, mais elle contenait également deux dispositions garantissant l'exercice effectif de cette responsabilité.

Tout d'abord, le député était tenu de rendre compte régulièrement à ses électeurs de son action personnelle et des activités de son assemblée. La loi établissait quelquefois les mesures minimales que le parlementaire devait prendre pour s'acquitter de cette obligation.[14] Ensuite, le député pouvait être rappelé par ses électeurs s'il avait trahi leur confiance ou s'il avait commis un acte 'indigne' de sa fonction. Ainsi, en Hongrie, le mandat d'un membre pouvait être révoqué sur l'initiative d'un dixième des électeurs de sa circonscription ou sur proposition du Conseil national du Front patriotique populaire. Une date était alors arrêtée par le Conseil de présidence pour un scrutin secret et la révocation était confirmée à une majorité de plus de la moitié des suffrages de la circonscription. Dans le cas de membres élus sur la liste nationale, la décision était prise par l'Assemblée nationale sur proposition du Front patriotique populaire (une procédure similaire existait en Bulgarie, en Pologne, en République démocratique allemande, en Roumanie, en Tchécoslovaquie, en URSS, etc.).[15]

Depuis la chute du mur de Berlin, le mandat impératif est devenu encore plus minoritaire qu'il ne l'était auparavant. Parmi les Etats membres de la C.E.I., seul le Bélarus affirme avoir conservé le mandat impératif.

Cela ne veut pas dire pour autant que le mandat impératif a totalement disparu. Tout d'abord, on le retrouve encore dans un nombre de pays en voie

[12] ibid., p. 620
[13] Les Parlements dans le monde, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 110.
[14] Ibid., p. 109.
[15] Ibid., p. 109.

Copyrighted material

de développement, tels que l'Indonésie — où les partis politiques ont le droit de révoquer leurs membres —, Cuba, Fidji, la Namibie et les Seychelles. Enfin, il persiste pour de tout autres raisons au Bundesrat allemand, dont les membres ne sont pas élus mais nommés par les Lànder. Le mandat y est impératif dans la mesure où ce n'est pas le membre individuel qui décide de son vote, mais le Gouvernement du Land en tant qu'organe collégial. En réalité, le droit de vote au Bundesrat appartient donc aux Lânder, et non aux membres individuels qui les représentent au Bundesrat.

4. Un choix davantage pragmatique qu'idéologique?

S'il est vrai que la théorie de la souveraineté nationale a été pour certains le prétexte rêvé pour refuser le suffrage universel, cela ne signifie pas pour autant que le mandat représentatif qui en découle présente moins de garanties démocratiques que le mandat impératif. L'expérience semble même démontrer le contraire: en combinaison avec un régime plus ou moins autoritaire voire dictatorial, le mandat impératif peut s'avérer extrêmement étouffant, les représentants du peuple étant totalement à la merci de leur parti et/ou de leurs électeurs. Ainsi, depuis la chute du mur de Berlin, le mandat impératif s'est vu totalement réduit et certains pourraient être tentés d'interpréter ce passage du mandat impératif au mandat représentatif comme un corollaire de la démocratisation dans les anciens 'pays de l'Europe de l'Est'.

Il faut pourtant éviter de généraliser à l'extrême et de tirer des conclusions hâtives. D'abord parce que le mandat de représentation libre n'est pas, en soi, une condition suffisante pour le fonctionnement démocratique d'un système parlementaire. Ensuite parce que la préférence donnée au mandat représentatif est à notre avis moins souvent inspirée par des motifs idéologiques que par des considérations pragmatiques. Dans des sociétés peu homogènes, le mandat impératif aboutit en effet inévitablement à une polarisation accrue, alors que le mandat représentatif semble plutôt privilégier les compromis et la recherche du consensus.

II. Durée du mandat parlementaire

Dans pratiquement toutes les «chambres basses», la durée[16] du mandat parlementaire est de quatre ou cinq ans. Très exceptionnellement, elle est

[16] Pour plus de détails sur la durée du mandat parlementaire nous renvoyons à Les Parlements dans le monde, op.cit., pp. 18 et 19.

Copyrighted material

de trois (Bhoutan, El Salvador, Mexique, Tonga...), voire même de deux ans (Emirats Arabes Unis, Etats-Unis d'Amérique...).

Par contre, les membres de la chambre haute(chambre fédérale ou Sénat) sont dans un certain nombre de pays élus ou nommés pour une durée supérieure. Dans ce cas, un renouvellement partiel est parfois prévu au cours de la législature. C'est notamment le cas en Argentine, où les sénateurs sont élus pour 6 ans (renouvellement par moitié tous les 3 ans), au Brésil (élus pour 8 ans, renouvellement par tiers et par deux tiers alternativement tous les 4 ans, aux Etats-Unis d'Amérique (élus pour 6 ans, renouvellement par tiers tous les 2 ans) ou en France (élus pour 9 ans, renouvellement par tiers tous les trois ans).

Il convient de noter à cet égard que certaines assemblées ne connaissent pas la notion de législature. Il en va par exemple ainsi au Bundesrat allemand, où la durée du mandat des membres dépend de leur appartenance au gouvernement du Land qu'ils représentent, et au Bundesrat autrichien, où le mandat des membres varie de cinq à six ans selon la province qu'ils représentent.

Par ailleurs, il existe quelques assemblées où la législature est ininterrompue: au Royaume-Uni, les membres de la Chambre des Lords sont nommés à vie, et au Sénat canadien, ils le sont jusqu'à leur retraite.

1. Début du mandat parlementaire

a) A quel moment le mandat débute-t-il?

Dans un certain nombre de pays étudiés, le mandat prend cours le jour de l'élection (Australie[17], Japon, République tchèque...) ou de la proclamation des résultats des élections (Andorre, Grèce, Jordanie, Trinité-et-Tobago...). Notons toutefois que le fait que le mandat prenne effet à partir de la proclamation du résultat des élections, ne signifie pas pour autant que les membres jouissent dès ce moment de la plénitude de leurs pouvoirs. Ainsi, les élus à la Chambre des représentants australienne peuvent agir en leur capacité de membre dès la proclamation des résultats, mais ils ne peuvent participer aux travaux de leur assemblée tant qu'ils n'ont pas prêté serment.

[17] Du moins en ce qui concerne la Chambre des représentants et les sénateurs des Territoires. Les sénateurs des Etats, quant à eux, entrent en fonction à partir de minuit, le 1er juillet qui suit une élection périodique.

Copyrighted material

Dans d'autres pays, le mandat débute lors de la validation des résultats des élections. C'est ainsi qu'au Kazakhstan, par exemple, le mandat du parlementaire prend cours lors de son enregistrement comme membre par la Commission électorale centrale. Dans la mesure où c'est le plus souvent le Parlement lui-même qui est chargé de la validation des résultats des élections, celle-ci coïncide le plus souvent avec la séance inaugurale de l'assemblée nouvellement élue (p. ex. Guinée équatoriale, Lettonie...).

Dans une troisième catégorie de pays (Etats-Unis d'Amérique, Guinée, Indonésie, Jamaïque, Lesotho, Liechtenstein, Luxembourg, Mexique, Namibie, Royaume-Uni, Slovaquie...), le début du mandat coïncide avec la prestation de serment, qui a également lieu, en principe, lors de la séance inaugurale. L'entrée en fonction des députés et des sénateurs français a lieu au moment où cessent les pouvoirs des élus sortants.

Il convient enfin de citer quelques cas spécifiques. D'abord celui des sénateurs aux Philippines, dont le mandat commence le 30 juin à midi, suivant leur élection.[18] Ensuite, celui de l'Allemagne, où les élus au Bundestag n'acquièrent la qualité de membre du Bundestag que lors de la réception, par le fonctionnaire électoral, d'une déclaration d'acceptation et au plus tôt au début du nouveau terme législatif du Bundestag (c'est-à-dire le jour où les députés nouvellement élus se réunissent en session pour la première fois). Le député élu qui n'a pas soumis une déclaration d'acceptation dans un délai d'une semaine, est censé avoir accepté son élection au mandat de parlementaire. Vu le caractère particulier du Bundesrat, qui représente les Gouvernements des Lânder, on ne s'étonnera pas que le mandat des membres de cette assemblée débute au moment de la nomination des membres par les Gouvernements respectifs. Enfin, au Canada, les députés de la Chambre des Communes commencent officiellement leur mandat au moment de la signature du rapport par le scrutateur. Toutefois, un député ne peut occuper son fauteuil tant qu'il n'a pas prononcé son serment d'allégeance.

b) La validation des mandats

L'élection n'est pas terminée avec le dépouillement des votes. Avant de savoir qui seront les nouveaux parlementaires, il reste en règle générale

" Le mandat des membres de la Chambre des représentants, par contre, prend cours lors de la prestation de serment.

Copyrighted material

encore trois opérations à effectuer: proclamer officiellement les résultats, valider l'élection de chaque élu, et régler les différends concernant l'application des règlements électoraux ou se prononcer sur les irrégularités dans le déroulement des élections. Une fois élu et une fois son élection validée (pour autant que la «validation» existe), le candidat peut siéger au Parlement. A condition que son élection ne soit pas contestée et qu'il n'y ait pas à résoudre un problème d'incompatibilité de fonctions.

Dans beaucoup d'Etats, il existe un organe chargé de la validation des mandats des parlementaires, c'est-à-dire chargé de contrôler s'ils réunissent les conditions pour siéger à l'assemblée. Quelques pays, pourtant, font exception à cette règle: Chypre, la France (V. *infrà),* le Zimbabwe.

Dans les pays où il existe une autorité chargée de la validation des mandats, c'est le plus souvent au Parlement même qu'incombe cette fonction. En effet, celui-ci est considéré comme l'organe souverain si bien que l'ingérence des autres pouvoirs, notamment de l'Exécutif, dans la désignation des parlementaires serait jugée inacceptable.

Dans la plupart des pays (Algérie, Danemark, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Roumanie, Fédération de Russie...), il est créé à cet effet une commission spéciale qui fait rapport à l'assemblée plénière. A la Chambre des représentants de Belgique, il est créé — par tirage au sort — six «commissions de vérification des pouvoirs» qui se réunissent simultanément. Dans tous ces cas, c'est à l'assemblée qu'il appartient de valider ou non les mandats.[19]

La composition de la «Commission de validation» (parfois appelée «Commission de vérification des pouvoirs») varie sensiblement d'un Parlement à l'autre. Elle est parfois composée à la proportionnelle, afin de refléter la configuration politique de l'assemblée issue des élections (p. ex. Roumanie). En Lettonie, la «Commission des mandats» est composée d'un membre de chaque parti représenté dans le Saeima. Au Sénat belge, ce sont les sept membres les plus âgés élus directement par le corps électoral qui sont appelés à former la «Commission de vérification des pouvoirs».

" Signalons le cas particulier du Parlement européen, qui procède, sur la base d'un rapport de sa «Commission du règlement, de la vérification des pouvoirs et des immunités», à la vérification des pouvoirs et statue sur la validité du mandat de chacun de ses membres nouvellement élus, mais qui ne peut pas statuer sur des contestations éventuelles fondées sur les lois électorales nationales.

Copyrighted material

Dans les pays où l'assemblée ne se charge pas elle-même de la validation des mandats de ses membres, cette tâche est fréquemment confiée au pouvoir judiciaire. Le plus souvent — surtout dans les pays africains d'influence française (Bénin, Guinée, Mali, Niger, Sénégal, Togo...) mais également dans quelques autres Etats (Koweït, Malte...) —, il s'agira alors de la Cour constitutionnelle (ou de l'instance qui en tient lieu).

En France, jusqu'en 1958, les assemblées parlementaires procédaient, après chaque renouvellement, à la validation des mandats. Mais cette procédure donna lieu à des abus; aussi la Vème République a-t-elle confié l'exercice de ce pouvoir au Conseil constitutionnel[20] qui, lui, ne procède pas à une validation systématique des mandats. Certes, en application de l'article 59 de la Constitution, «le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs», mais il s'agit là d'un contrôle non systématique. Définissant son champ de compétence, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs estimé qu'il ne procède pas à une vérification des pouvoirs, mais qu'il exerce un contrôle de nature juridictionnelle portant sur la sincérité du scrutin.[21]

La Grèce est apparemment un des rares pays où les tribunaux ordinaires interviennent dans la validation des mandats. Les tribunaux de première instance y sont en effet compétents pour la validation des mandats des parlementaires élus. Il convient néanmoins de noter que ces tribunaux décident sur la base d'une sorte de projet de décision qui leur est soumis par la «Commission suprême de supervision», une instance *ad hoc* composée de 3 hauts magistrats et de 2 hauts fonctionnaires.

[20] Duhamel. O. et Mény, Y., op. cit., p. 620.

[21] En application de l'article 33 de l'Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, «l'élection d'un député ou d'un sénateur peut être contestée devant le Conseil constitutionnel durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin.

Le droit de contester une élection appartient à toutes les personnes inscrites sur les listes électorales de la circonscription dans laquelle il a été procédé à l'élection ainsi qu'aux personnes qui ont fait acte de candidature.»

Le Conseil constitutionnel n'examine que les requêtes qui respectent les conditions de recevabilité fixées par la loi. Il peut ainsi être amené à refuser l'examen d'opérations électorales, quand bien même celles-ci apparaîtraient entachées d'irrégularités graves.

En principe, le Conseil constitutionnel n'accueille que les requêtes visant l'élection elle-même et rejette les contestations portant sur la régularité d'actes administratifs relatifs à l'organisation et au déroulement de l'élection des députés et des sénateurs , sauf «lorsque ces actes mettent en cause la régularité de l'ensemble des élections à venir» (décision Delmas, 11 juin 1981).

En pratique, le Conseil constitutionnel ne prononce l'annulation d'une élection que si les irrégularités invoquées par le requérant ont eu une influence suffisante pour fausser le résultat du scrutin.

Copyrighted material

Notons enfin qu'au Royaume-Uni, la validation a été confiée au Greffier de la Couronne («Clerk of the Crown») et aux Etats-Unis d'Amérique, au gouverneur de chaque Etat.

2. Fin du mandat parlementaire

a) A quel moment le mandat prend-il fin?

La date de la fin du mandat varie beaucoup d'un pays à l'autre. Elle dépend en grande partie de la date de début de mandat, le souci du constituant et/ou du législateur ayant été en général d'éviter un vide trop important entre le départ de l'ancienne assemblée et l'installation de l'assemblée nouvellement élue.

Dans bon nombre de pays, le mandat parlementaire prend fin le jour de l'échéance légale de la législature ou, en cas de dissolution anticipée, le jour de la dissolution. C'est notamment le cas en Bulgarie, aux Etats-Unis d'Amérique, au Gabon, à l'Assemblée nationale française,[22] en Grèce, en Inde, en Indonésie...

Dans d'autres pays, le mandat des parlementaires sortants prend fin à la date des nouvelles élections (p. ex. Danemark) ou à celle de la validation des mandats des parlementaires nouvellement élus (p. ex. Chypre).

Parfois, le mandat des parlementaires sortants s'étend encore au-delà de la validation des mandats des nouveaux élus: en Allemagne, en Ethiopie, en Guinée, en Hongrie, en République démocratique populaire lao, leur mandat ne prend fin que le premier jour de session du Parlement nouvellement élu.

Notons qu'à l'intérieur d'une même assemblée, divers régimes peuvent coexister. Ainsi, au Sénat belge, le mandat des sénateurs élus directement par le corps électoral prend fin à la date des nouvelles élections, alors que le mandat des «sénateurs de communauté» (désignés par les conseils de communauté) prend fin à la date fixée pour leur remplacement et celui des sénateurs cooptés la veille de la première réunion du Sénat renouvelé. En cas de dissolution anticipée, toutefois, le mandat de tous les membres sortants prend fin le jour de la dissolution.

[22] Pour les sénateurs français, le Code électoral prévoit, par symétrie avec les dispositions relatives au début du mandat, que le mandat des sénateurs antérieurement en fonction expire à l'ouverture de la session ordinaire qui suit le renouvellement de la série triennale dans laquelle ils avaient été désignés.

Copyrighted material

b) Le parlementaire peut-il démissionner?

De l'impossibilité de démissionner dans certains pays

Avant d'entrer dans le détail de la procédure de démission, il convient de souligner que la possibilité de démissionner n'existe pas dans tous les pays.

Dans les pays qui considèrent le mandat parlementaire comme un mandat impératif, il n'est pas illogique que la démission soit soumise pour accord au parti ou au corps électoral. C'était jusqu'à la fin des années 80 le cas dans certains «pays de l'Est» (Yougoslavie, République démocratique allemande...) et c'est toujours le cas dans certains pays qui ont maintenu le mandat impératif. Ainsi, à Cuba, le député qui désire démissionner doit adresser sa demande à l'assemblée de la municipalité où il a été élu. Celle-ci décidera si la démission peut être acceptée, après avis de l'Assemblée nationale.

En Norvège, un parlementaire n'a pas non plus le droit de démissionner, alors que la possibilité de démissionner est tout simplement non prévue au Chili. Dans quelques autres pays — Scandinaves (Finlande, Suède ...) ou autres (Guatemala, Italie, Sénégal...) —, il ne saurait le faire sans l'autorisation de son assemblée. En Finlande, le membre ne pourra d'ailleurs démissionner qu'en prouvant l'existence d'un obstacle juridique ou d'une autre raison valable qui s'oppose à la poursuite de son mandat.

Au Royaume-Uni, il est également «techniquement impossible» de démissionner de la Chambre des Communes, mais un usage rare et curieux permet de contourner cette interdiction. Le parlementaire qui souhaite se défaire de son mandat parlementaire postulera et obtiendra normalement tel ou tel emploi classé fictivement comme lucratif et faisant partie de la fonction publique. Ces emplois (d'intendant des «Chiltern Hundreds» ou du «Manoir de Northstead»), auxquels ne sont en fait attachées ni rémunération ni attributions, sont incompatibles avec la fonction parlementaire.

La procédure de démission

Dans la très grande majorité des pays, toutefois, les parlementaires ont la possibilité de démissionner, sans même devoir motiver leur décision.

Parmi ces pays, il en est où la démission produit par elle-même ses effets. Au Sénat belge, par exemple, la démission est notifiée par lettre au

Copyrighted material

Président de l'assemblée (ou, en période de vacances, au ministre de l'Intérieur); l'assemblée se limite à en prendre acte. Au Sri Lanka, une lettre au Secrétaire général de l'assemblée suffit.

Dans d'autres pays, la procédure est plus formalisée. Ainsi, le Règlement de l'Assemblée nationale française précise qu'un député ne peut démissionner, si son élection n'a pas été contestée, qu'à l'expiration du délai de dix jours prévu pour le dépôt des requêtes en contestation ou, si son élection est contestée, qu'après la notification de la décision de rejet rendue par le Conseil constitutionnel.

Cette formalisation se rencontre également au niveau de l'instance compétente pour accepter la démission et de la forme que doit prendre la démission. Dans la plupart des cas, c'est au Président de l'assemblée que la démission doit être adressée (Grèce, Inde, Israël, Mali, Philippines...). En Australie, la Constitution prévoit expressément que lorsqu'il n'y a pas de Président ou lorsque celui-ci est en voyage (hors du Commonwealth), la lettre peut être adressée au Gouverneur général. En Espagne et au Gabon, par contre, l'instance compétente est le Bureau de l'assemblée. A Andorre, la lettre adressée au Président doit être confirmée personnellement devant le Bureau. En ex-République yougoslave de Macédoine, le membre doit soumettre sa démission en personne à l'assemblée, réunie en séance plénière, mais celle-ci se contente d'en prendre acte.

Dans certains pays (p. ex. Guinée), une simple déclaration orale suffit, mais dans la plupart des cas, elle doit être faite par écrit.

D'autres pays poussent les formalités plus loin encore. Ainsi, les membres du Bundestag allemand doivent faire dresser leur éventuelle déclaration de démission par un notaire ou par un diplomate habilité à dresser des actes officiels. La démission ne devient officielle qu'après avoir été enregistrée en présence du Président du Bundestag et d'un notaire ou d'un diplomate habilité à dresser des actes officiels. Au Mali, la lettre de démission doit être adressée au Président de l'Assemblée nationale, qui en informe les députés en séance plénière. Toutefois, la vacance du poste doit être déclarée en séance publique par la Cour constitutionnelle. Enfin, la Constitution bulgare prévoit expressément que l'assemblée doit adopter une résolution par laquelle elle accepte la démission.

3. Perte du mandat

En ce qui concerne la perte du mandat avant son expiration, il convient de distinguer trois cas de figure. Tout d'abord, le parlementaire peut, dans

Copyrighted material

certains pays, être révoqué à l'initiative, soit de ses électeurs, soit de son parti. Ensuite, le parlementaire peut parfois être exclu par son assemblée. En général, il s'agit alors de parlementaires qui ne remplissent plus les conditions d'éligibilité ou qui ont accepté une fonction incompatible avec leur mandat parlementaire. Dans un nombre de cas (dont bon nombre de pays anglo-saxons), l'exclusion par l'assemblée peut également être la sanction disciplinaire ultime. Enfin, dans certains pays, le parlementaire peut perdre son mandat à la suite d'une décision judiciaire.

a) Révocation avant l'expiration du mandat

Comme nous l'avons vu ci-dessus, le problème de la révocation est intimement lié à la problématique du mandat impératif. Dans la mesure où l'on considère que le parlementaire est juridiquement lié par les promesses qu'il a faites à ceux qui l'ont élu, il n'est en effet pas illogique de permettre à ses électeurs (ou à son parti) de le révoquer s'il ne tient pas ses promesses. C'était le cas dans les anciens «pays de l'Est», ce l'est encore dans les quelques pays qui restent attachés au mandat impératif (Cap-Vert, Cuba, Fidji, Indonésie...).

Ce qui ne peut manquer de nous étonner, par contre, c'est qu'il est des pays qui affirment que le mandat parlementaire est un mandat de représentation libre, tout en maintenant des procédures permettant aux électeurs ou au parti de révoquer 'leur' parlementaire. Nous pensons en l'occurrence à l'Ethiopie, au Gabon, à la République démocratique populaire lao, aux Philippines, à la Zambie. Notons que le Conseil de l'Union interparlementaire — examinant en 1991-92 un cas en Guinée équatoriale (soit à une époque où le monopartisme était encore en vigueur dans ce pays) — s'est élevé contre le fait qu'une expulsion du parti puisse avoir pour effet la perte du mandat parlementaire, alors que la Constitution de la Guinée équatoriale affirmait la nullité de tout mandat impératif.[23]

Révocation par ou à l'initiative des électeurs

L'exemple type d'une révocation par les électeurs est celui de Cuba, où la procédure de révocation peut être initiée soit par l'Assemblée nationale, soit par l'assemblée municipale de la municipalité où le

[25] Voir le rapport fait par M. Leandro Despouy sous le titre «Fonctionnement et jurisprudence du Comité des droits de l'Homme des parlementaires de l'Union interparlementaire», Genève, UIP, 1993, p. 265.

Copyrighted material

parlementaire a été élu. La révocation doit toujours être approuvée par l'assemblée municipale.

Aux Seychelles, le dépôt d'une pétition écrite dirigée contre un membre et soutenue par un tiers des électeurs de la circonscription électorale rend obligatoire la tenue de nouvelles élections. En Ethiopie, la plainte doit être soutenue par plus de quinze mille électeurs de la circonscription électorale.

En République démocratique populaire lao, si un parlementaire a perdu la confiance de ses électeurs, ceux-ci peuvent déposer une plainte écrite auprès du «bureau des parlementaires» de leur circonscription. La plainte est examinée par ce bureau, qui — après avoir procédé à des enquêtes — fera rapport au Comité permanent de l'Assemblée nationale. C'est l'Assemblée nationale qui, lors de sa prochaine session, décidera par un vote majoritaire.

Révocation par le parti

Le meilleur exemple de révocation par le parti nous est fourni par l'Indonésie. Dans ce pays, tout parlementaire peut en effet être révoqué à tout moment par son parti pour avoir violé la discipline, les principes politiques ou les règlements du parti. Il suffit que le parti se concerte au préalable avec le Président de l'assemblée et qu'il propose un candidat pour remplacer le membre révoqué. Le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementaire a déploré à plusieurs reprises que la loi indonésienne confère aux partis politiques le droit de faire révoquer les représentants du peuple et cela en dépit des principes fondamentaux de la Constitution du pays, énoncés dans son préambule: souveraineté du peuple, démocratie et concertation entre les représentants.[24]

Aux Seychelles, une distinction est faite entre les élus directs et indirects. Les premiers ne peuvent être révoqués par le parti politique sur la liste duquel ils ont été élus, que s'ils quittent ce parti. Les élus indirects, par contre, peuvent à tout moment être révoqués par le parti, celui-ci ne devant même pas motiver sa décision.

[24] Pour un exemple précis, voir la résolution sur le cas n° IDS/10 Sri Bintang Pamungkas (Rapport du Comité des droits de l'homme des parlementaires présenté à la 99e Conférence interparlementaire de Windhoek, Genève, UIP, 1998, pp. 87-98).

Copyrighted material

Au Sri Lanka, si la révocation à l'initiative du parti est possible, le parlementaire jouit quand même de plus de garanties. Il peut en effet, dans un délai d'un mois, aller en appel auprès de la Cour suprême, qui, dans les deux mois, soit confirmera, soit annulera la révocation.

Signalons que dans certains pays, si le parti en soi n'a pas le pouvoir de révoquer un de ses parlementaires, le fait de quitter le parti sur la liste duquel il a été élu, expose le parlementaire à la perte de son mandat. «En Inde en 1985, une série de défections a entraîné la chute d'un gouvernement, d'où l'adoption d'une modification de la Constitution privant tout parlementaire de son siège en cas de défection.»[25] Des dispositions similaires existent au Cap-Vert, à Fidji, en Jamaïque, au Malawi, en Namibie, à Trinité-et-Tobago, en Zambie, au Zimbabwe.... En Côte d'Ivoire, l'élu qui change d'appartenance politique en cours de mandat, en sera déchu par le Conseil Constitutionnel, saisi à cet effet par le parti ou le groupement politique qui l'a parrainé.

Enfin, il convient de mentionner que si le changement de parti est en général sanctionné plus sévèrement que la défection pour siéger comme indépendant, on rencontre, exceptionnellement, la situation opposée. Ainsi, en Thaïlande, le membre exclu de son parti perd son mandat à moins qu'il n'adhère à un nouveau parti dans les 60 jours qui suivent.

b) Exclusion définitive du parlementaire par l'assemblée à laquelle il appartient

Dans un grand nombre de pays, le Parlement n'a pas le droit d'exclure définitivement un de ses membres (Chypre, France, Gabon, Lesotho, Norvège, Parlement européen, Roumanie...). Une suspension temporaire, par contre, y est souvent possible par mesure disciplinaire.

Dans les pays où l'exclusion définitive est possible, les motifs invoqués varient assez fortement. En règle générale, ils sont de trois ordres: la sanction disciplinaire, la perte des conditions d'éligibilité, et une activité incompatible avec le mandat. Parfois, on rencontre encore d'autres motifs, comme en Lettonie, où un membre peut être exclu s'il a été établi qu'il n'a pas une maîtrise suffisante de la langue nationale pour

[25] Ndebele, CE., «La situation particulière des indépendants (non inscrits) et le cas des parlementaires qui changent de parti après les élections». *In:* Séminaire parlementaire sur les relations entre partis majoritaires et minoritaires dans les Parlements africains, Libreville. 17-19 mai 1999, Genève, Union interparlementaire, à paraître en 1999.

Copyrighted material

pouvoir exercer son mandat de parlementaire, ou au Sénat thaïlandais, où il existe une procédure permettant d'exclure un membre dont on soupçonne qu'il s'est rendu coupable d'enrichissement illicite ou de corruption.[26]

La procédure d'exclusion du Parlement varie beaucoup. Souvent, la décision d'exclusion est prise par l'assemblée à la majorité des deux tiers (Argentine, Etats-Unis d'Amérique, Israël, Jordanie...). Elle est prise à la majorité des trois quarts en Thaïlande et des cinq sixièmes en Finlande. La procédure d'exclusion a le plus souvent pour point de départ la recommandation d'une commission, chargée d'examiner l'affaire et de faire rapport à l'assemblée.

Il va de soi qu'il est essentiel que l'exclusion définitive demeure une procédure exceptionnelle qui doit rester confinée aux cas strictement limités par les textes juridiques. Sinon elle pourrait devenir, comme la vérification des pouvoirs, une arme dangereuse entre les mains de la majorité.

Fonction incompatible

La non-renonciation à une occupation déclarée incompatible[27] (ou l'acceptation d'une telle fonction) est un motif d'exclusion fréquemment cité (Grèce, Lettonie, Luxembourg, Mexique, Pologne, Portugal...).

Dans bon nombre de pays, l'acceptation d'une fonction incompatible avec le mandat parlementaire entraîne d'office la perte du mandat (Luxembourg, Pologne...). En pareil cas, le fait d'accepter la fonction incompatible doit davantage être considéré comme une forme de démission implicite que comme une exclusion.

En Grèce, les fonctions incompatibles avec l'exercice du mandat parlementaire sont énumérées dans la Constitution. Le membre qui se trouve en situation d'incompatibilité doit, dans les huit jours de son élection, choisir entre son mandat parlementaire et la fonction incompatible. A défaut de faire ce choix, il sera d'office déchu de son mandat parlementaire (situation comparable au Sénégal).

[26] Une pétition peut dans ce cas être soumise au Président de l'assemblée, par un quart des membres de l'assemblée ou par au moins cinquante mille électeurs. La pétition doit être motivée et elle ne produit des effets que si elle est adoptée par l'assemblée.

[17] Nous nous limitons ici à décrire les cas où l'incompatibilité entraîne une exclusion définitive, en faisant abstraction des régimes existant p. ex. en Belgique, où un parlementaire qui devient ministre perd son mandat de parlementaire, mais recouvre la plénitude de son mandat parlementaire s'il démissionne du Gouvernement.

Copyrighted material

Au Togo, le député qui méconnaît les dispositions légales relatives aux incompatibilités est déclaré démissionnaire d'office par la Cour constitutionnelle, à la requête du Bureau de l'Assemblée nationale ou du ministère public. En Slovaquie, si la Cour constitutionnelle a jugé qu'une de ses occupations est incompatible avec l'exercice de son mandat parlementaire et s'il n'abandonne pas cette occupation dans les 30 jours, le membre est également censé avoir démissionné.

Enfin, au Mexique, le membre qui accepte une fonction incompatible au sein d'un organisme d'Etat ou provincial, sans y avoir été autorisé au préalable, s'expose à une exclusion par son assemblée (procédure du «jugement politique»).

Perte des conditions d'éligibilité

La perte des conditions d'éligibilité est sans aucun doute le motif le plus fréquemment invoqué pour exclure un parlementaire de son assemblée, mais la distinction entre l'exclusion proprement dite et la simple constatation de la perte des conditions d'éligibilité n'est pas toujours facile à faire.

Ainsi, en Australie, d'une part, la Chambre n'a pas le droit d'exclure — à titre de mesure disciplinaire — un de ses membres, mais, d'autre part, ceux-ci peuvent être «disqualifiés» en cas de trahison, banqueroute, insolvabilité, etc. En Grèce, le parlementaire qui perd une des conditions d'éligibilité, est déchu de plein droit de la qualité de parlementaire. Cela peut se produire, par exemple, en cas de perte de la nationalité grecque.

Par contre, dans la plupart des pays, la perte d'une condition d'éligibilité ne peut être prononcée que par un tribunal. Ainsi, un membre reconnu coupable d'un délit par un tribunal et de ce fait déchu de ses droits civiques, peut, dans la plupart des pays, être exclu du Parlement. Dans certains cas, l'exclusion interviendra automatiquement après la sentence judiciaire, dans d'autres, la décision est prise par l'assemblée après le verdict des tribunaux.

Sanction disciplinaire[28]

L'exclusion peut enfin être la sanction disciplinaire ultime que l'assemblée inflige à ses membres. C'est notamment le cas dans les pays

Voir aussi le Chapitre III de la 3e partie - Discipline.

Copyrighted material

de tradition anglo-saxonne ainsi qu'au Japon, où les motifs d'expulsion — absence aux réunions sans motif valable, révélation à des personnes extérieures d'informations confidentielles, atteinte à l'ordre ou à la dignité de l'assemblée — sont expressément repris dans la loi sur la Diète ainsi que dans le règlement de la Chambre des conseillers.

Le fait de négliger ses devoirs en général et l'absence aux séances parlementaires en particulier sont les motifs d'exclusion les plus courants. En Australie, par exemple, un membre qui n'assiste à aucune séance du Parlement pendant deux mois consécutifs, sans autorisation, perd son siège. C'est également le cas au Cap-Vert (nombre d'absences injustifiées supérieur au maximum fixé dans le Règlement de l'Assemblée nationale populaire), en ex-République yougoslave de Macédoine (absence injustifiée pendant plus de six mois), en Guinée équatoriale (absence injustifiée à trois réunions, le parlementaire devant être entendu), en Lettonie (absence injustifiée à plus de la moitié des séances plénières de la Saeima, pendant une période de trois mois) et au Sénégal (absence aux séances de deux sessions ordinaires). L'absence injustifiée à la totalité des séances de l'une des deux sessions ordinaires est également un motif d'exclusion au Niger, mais il faut en ce cas une décision des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale ainsi qu'une décision de la Cour suprême. Cette dernière peut d'ailleurs également prononcer l'exclusion pour d'autres motifs (disciplinaires ou autres), à la demande du Bureau de l'Assemblée nationale.

L'exclusion est également prévue dans un certain nombre de pays (dont l'Inde) pour tout membre reconnnu coupable par son assemblée de mauvaise conduite ou d'autres délits indignes d'un parlementaire. La Constitution bolivienne dispose pour sa part que chaque chambre a le droit d'exclure (temporairement ou définitivement) à la majorité des deux tiers des votes émis, tout membre qui se serait rendu coupable d'une faute grave dans l'exercice de ses fonctions.[29]

Enfin, au Royaume-Uni, un membre de la Chambre des Communes peut également être exclu par résolution de la Chambre, notamment pour avoir violé le code de conduite ou les règles disciplinaires *(infra)*.[*] De nos jours, une telle exclusion ne serait envisageable qu'après enquête et

-* Voir aussi le Chapitre IV de la 3' partie - Code de conduite.

[29] Pour plus de détails sur les raisons d'exclusion, V. Erskine May, Erskine May's Treatise on the Law, Privilèges, Proceedings and Usage of Parliament, Londres, Butterworths, 1989, p. 112.

Copyrighted material

recommandation de la Commission d'enquête sur les normes et les privilèges («Select Committee on Standards and Privilèges»).[31]

c) Perte du mandat par suite d'une décision judiciaire

La perte du mandat parlementaire par suite d'une décision judiciaire — appelée en général «déchéance» — est un cas de figure que l'on rencontre dans pratiquement tous les pays. Parmi ceux qui font exception à cette règle, citons la République arabe syrienne et les Etats-Unis d'Amérique, la Constitution de ce dernier pays disposant que seuls la Chambre des représentants et le Sénat sont compétents pour juger les affaires qui touchent à l'élection et aux qualifications de leurs membres respectifs.[32]

Il convient donc de distinguer, non pas tellement entre les pays où la déchéance par suite d'une décision judiciaire existe et ceux où elle n'existe pas, mais plutôt entre ceux où la décision judiciaire produit des effets «ipso iure» et ceux où elle doit être suivie d'une décision de l'assemblée.

Déchéance d'office

Dans certains pays la condamnation judiciaire entraîne d'office la déchéance du mandat parlementaire. Ainsi, en Belgique, le député ou le sénateur qui, à la suite d'une décision judiciaire, est déchu de ses droits civils et politiques, ne remplit plus toutes les conditions d'éligibilité et doit être considéré comme démissionnaire d'office (même situation au Kazakhstan).

En Namibie, sera déchu d'office le parlementaire qui a été condamné à une peine d'emprisonnement de plus de 12 mois non transformable en peine d'amende.

Notons qu'en règle générale, le membre ne perd sa qualité de député que le jour où le jugement devient définitif

[31] Il convient de noter que, dans les pays de tradition anglo-saxonne, le Parlement a le plus souvent une compétence pénale. Ainsi, toute violation des règles disciplinaires ou du code de conduite qualifiée de «contempt of the House», peut entraîner, *inter alia*, l'exclusion du membre.

[32] Dans Powell v. McCormack, 395 U.S. 486 (1969) la Cour suprême a jugé que le pouvoir de juger les qualifications des membres est limité à l'examen des qualifications expressément mentionnées dans la Constitution. Dans le cas de la Chambre des représentants, cela implique que l'élu doit être âgé de 25 ans, qu'il doit avoir la nationalité américaine depuis au moins sept ans et qu'il doit avoir son domicile dans l'Etat où il a été élu.

Copyrighted material

Déchéance sur décision de l'assemblée

Dans une série d'autres pays (Allemagne, Equateur, Hongrie, Slovénie...), la condamnation judiciaire n'entraîne pas d'office la déchéance du mandat parlementaire. Elle doit alors être suivie d'une décision de l'assemblée, ou d'un autre organe de l'Etat.

Ainsi, en Allemagne, en cas de condamnation criminelle, c'est le Conseil des Anciens («Altestenrat») du Bundestag qui décidera de la déchéance éventuelle. Le membre dispose d'une période de deux semaines pour interjeter appel auprès de l'assemblée pléniere. Plainte peut être déposée contre la décision de l'assemblée pléniere auprès de la Cour constitutionnelle fédérale («Bundesverfassungsgericht»). Le mandat prend fin le jour de la décision de la Cour constitutionnelle, qui n'est pas susceptible d'appel." Remarquons qu'en Allemagne, la perte du mandat peut également résulter de la condamnation, non pas du député, mais de son parti. C'est notamment le cas si la Cour constitutionnelle fédérale déclare le parti inconstitutionnel.[34]

En Hongrie, un parlementaire peut être déchu s'il a été déclaré juridiquement incapable, privé de ses droits politiques, condamné à une peine d'emprisonnement pour des faits criminels, mis sous traitement médical obligatoire, ou s'il a été établi qu'il a des dettes envers l'Etat. Toutefois, dans tous ces cas de figure, il ne s'agit jamais d'une déchéance d'office. Il faut toujours que l'assemblée se prononce, après avoir entendu le rapport de la Commission des immunités, des incompatibilités et de la vérification des pouvoirs, qui aura, elle, préalablement entendu le membre. Pour mettre fin au mandat du membre concerné, une majorité des deux tiers doit être réunie.

Au Danemark, le Folketing peut exclure le membre qui a été condamné pour un acte qui le rend indigne de rester membre de l'assemblée. Au Bénin, un parlementaire peut être définitivement exclu s'il a été condamné pour un fait criminel, mais uniquement si l'Assemblée nationale requiert son exclusion par un vote à la majorité des deux tiers.

[33] Cette situation ne s'est encore jamais présentée.

[34] Art. 21, §2, deuxième phrase, de la loi fondamentale allemande. La Cour constitutionnelle a déclaré à deux reprises un parti inconstitutionnel, à savoir le Sozialistische Reichspartei (SRP), successeur du NSDAP, en 1952, et le Kommunistische Partei Deutschlands (KPD), en 1956. Dans les deux cas, le parti n'était pas représenté au Parlement.

Copyrighted material

Très exceptionnellement enfin, on rencontre également la situation inverse. Ainsi, en Slovénie, la condamnation à une peine d'emprisonnement inconditionnelle entraîne d'office la perte du mandat, sauf si l'assemblée en décide autrement.

Copyrighted material

DEUXIEME PARTIE:
LE STATUT DU PARLEMENTAIRE

La situation du parlementaire est caractérisée par un «statut», c'est-à-dire un nombre d'avantages et de charges visant à garantir la liberté de l'exercice du mandat et l'indépendance du parlementaire, en le protégeant contre des pressions qui pourraient compromettre son indépendance.

Dans ce contexte, il convient de citer en premier lieu l'indemnité parlementaire (chapitre 1er), dont la justification première «réside dans l'exigence démocratique qui veut que chacun, quelle que soit sa situation de fortune, puisse accéder au Parlement».[35] En assurant une vie décente au parlementaire, l'indemnité doit en plus le mettre à l'abri des corruptions. Au fil des années se sont venus ajouter à l'indemnité proprement dite (la rémunération de base), des indemnités complémentaires de toutes sortes, des régimes de pension (dans certains pays) et d'autres facilités (secrétariat, assistants, logement et véhicule de fonction...).

Il convient de mentionner ensuite le régime des incompatibilités (chapitre II), dont la raison d'être est d'empêcher que l'occupation des parlementaires vienne fausser leur rôle en tant que représentants de la nation. Les incompatibilités «classiques» visent par conséquent en premier lieu à sauvegarder le principe de la séparation des pouvoirs. A ces incompatibilités «classiques» sont venues s'ajouter plus récemment, dans la plupart des pays, des réglementations restrictives en matière de cumul de mandats. Celles-ci ont moins pour but de garantir l'indépendance du parlementaire que d'assurer le minimum de disponibilité dont ils ont besoin pour pouvoir exercer correctement leur mandat.

Le souci de transparence ainsi que celui de mettre les parlementaires à l'abri des corruptions, est également à la base des déclarations de patrimoine et/ou d'intérêts (chapitre III), qui ont connu un grand essor ces dix dernières années. Dans certains pays, ces déclarations sont d'ailleurs directement liées au régime des incompatibilités, la déclaration de patrimoine étant accompagnée d'une liste des mandats exercés.

Au chapitre IV, nous traiterons des immunités parlementaires, qui sont elles aussi destinées à garantir le libre exercice du mandat en protégeant le parlementaire contre des poursuites judiciaires intentées soit par le Gouvernement, soit par des particuliers. Ces immunités sont de deux

Burdeau, G., Hamon, F. et Troper, M., op. cit., p. 563.

Copyrighted material

sortes: l'irresponsabilité, qui vise à empêcher que le parlementaire soit paralysé par la crainte d'être poursuivi pour des opinions exprimées ou des votes émis dans l'exercice de son mandat, et l'inviolabilité, qui protège le parlementaire contre des poursuites (généralement pénales) pour des actes (plus ou moins) étrangers à sa fonction.

Enfin, il convient de mentionner un aspect du statut du parlementaire qui peut certes paraître moins indispensable à son indépendance, mais qui contribue néanmoins au respect dû à sa fonction, à savoir le rang protocolaire des parlementaires, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'assemblée (chapitre **V**).

I. Indemnités, facilités et services

1. Les indemnités parlementaires

a) Introduction

Dans tous les pays, l'indemnité parlementaire fait partie intégrante du statut, même si sa nature peut varier d'un pays à l'autre.

A l'origine, le fondement de cette indemnité était pour l'essentiel un remboursement des dépenses inhérentes à la fonction. Cela était logique dans la mesure où la fréquence et la durée des sessions étaient fort limitées et où l'activité parlementaire demandait relativement peu de sacrifices professionnels de la part des parlementaires.

L'importance de la rémunération était d'ailleurs fort relative du fait même de la composition des parlements. Dans beaucoup de régimes parlementaires du XIXe siècle (et même du début du XXe siècle), le suffrage censitaire avait en effet pour conséquence que les riches élisaient des riches. Et même dans les premières décennies après le passage au suffrage universel, les parlements (et *a fortiori* leurs «chambres hautes») étaient encore souvent composés de gens aisés qui n'avaient nullement besoin de leur indemnité parlementaire pour survivre.

Les exigences croissantes de la vie parlementaire, auxquelles venait s'ajouter l'accroissement des sessions (en fréquence et en durée), ainsi que la démocratisation du recrutement politique par suite de l'extension du droit de vote, sont parmi les facteurs qui ont conduit à donner aux parlementaires les moyens d'existence qu'ils ne pouvaient plus tirer de leur profession. Cela est d'autant plus vrai que parallèlement, un nombre

Copyrighted material

croissant de professions étaient déclarées incompatibles avec le mandat parlementaire. D'un remboursement de dépenses inhérentes à la fonction, l'indemnité parlementaire a ainsi évolué vers un véritable traitement, destiné à assurer une vie décente au parlementaire et à le mettre à l'abri des corruptions.

Il n'existe plus que quelques exceptions à cette règle. Ainsi, jusqu'à la chute du mur de Berlin, la formule du remboursement mensuel ou annuel était encore utilisée dans les pays socialistes, où les membres du Parlement continuaient à exercer leur profession pendant la durée de leur mandat et par conséquent à recevoir leur traitement ordinaire. Mais depuis le début des années 90, Cuba semble être le seul pays à maintenir ce système.

Aujourd'hui, on peut donc affirmer que l'indemnité parlementaire est devenue un véritable traitement et qu'elle répond essentiellement à trois objectifs: tout d'abord, elle doit permettre à chaque citoyen, quelle que soit sa situation de fortune, d'accéder au Parlement; ensuite, elle doit mettre les élus à l'abri d'éventuelles pressions et tentations et enfin, elle vise à compenser les charges particulières liées au mandat.

La diversité et la complexité des méthodes utilisées pour calculer l'indemnité parlementaire rendent très difficile toute tentative de synthèse. Il y a à cela différentes raisons. D'abord, les différences de structure économique et sociale des Etats. Il n'est en effet guère utile de comparer les montants de l'indemnité parlementaire en France et au Sénégal, si l'on ne compare pas en même temps le coût de la vie dans ces deux pays. Dans ce qui suit, nous nous abstiendrons donc de donner des chiffres, et nous essayerons de procéder par référence à des critères plus objectifs.

Deuxièmement, l'indemnité parlementaire se compose en général de deux éléments distincts: la rémunération de base (le «salaire») et l'indemnité complémentaire (qui est fréquemment considérée comme un «remboursement de dépenses»). Il est souvent difficile d'établir un équilibre entre ces deux composantes, d'autant plus que le régime fiscal qui s'y applique est généralement différent.

Troisièmement, l'indemnité parlementaire ne saurait être dissociée des avantages sociaux dont jouissent les membres. Dans certains pays, les parlementaires reçoivent en effet des indemnités qui peuvent paraître modestes par rapport au travail effectué, mais ils jouissent en contrepartie d'une protection sociale très complète et/ou d'un régime de pension généreux.

Copyrighted material

Enfin, dans beaucoup de pays, il s'ajoute à l'indemnité parlementaire une large gamme d'aides en nature et de facilités diverses jugées nécessaires au bon exercice du mandat parlementaire, qui défient peu ou prou l'analyse comparative.

b) La rémunération de base

Pas toujours acquise

Dans pratiquement tous les pays, les parlementaires perçoivent une indemnité parlementaire. Seuls quelques pays font exception à cette règle. Tout d'abord Cuba, où le député bénéficie d'un congé sans solde et continue à toucher pendant la durée de son mandat une indemnité égale au salaire qu'il touchait avant de devenir parlementaire, majorée d'une indemnité pour les dépenses supplémentaires qu'il engage.

Le Cap-Vert et la Pologne font exception dans la mesure où le bénéfice de l'indemnité parlementaire y est réservé aux «députés professionnalisés», qui travaillent à plein temps au Parlement (Président, Vice-Présidents, présidents de groupe, membres des commissions parlementaires...).

Dans quelques pays d'Afrique, les membres, au lieu de recevoir une rémunération fixe, touchent des indemnités journalières qui s'appa-entent à des jetons de présence (Burkina Faso, Gabon, Niger...).[36]

Il existe également une série d'assemblées dont les membres ne reçoivent pas d'indemnité parlementaire, parce qu'ils en perçoivent déjà une à un autre titre. C'est par exemple le cas des membres du Bundesrat allemand, qui ne reçoivent (à part la gratuité des transports publics) aucun avantage ni indemnité en cette qualité, mais qui touchent une indemnité parlementaire en tant que membre du Gouvernement **du Land** qu'ils représentent au Bundesrat. La même règle s'applique *mutatis mil/tandis* aux membres de l'assemblée du Conseil de l'Europe, qui ne reçoivent aucune indemnité en cette qualité, mais qui sont rémunérés par le:; Etats membres respectifs.

Notons enfin qu'à la Chambre des Lords britannique, les membres doivent également se contenter d'une indemnisation forfaitaire poi r frais encourus, pour chaque jour qu'ils assistent à une réunion.

" Nous verrons plus loin qu'il y a encore d'autres pays qui ont recours au système des jstons de présence, mais alors en complément, et non en remplacement de l'indemnité fixe.

Copyrighted material

Dans pratiquement tous les autres pays, les parlementaires reçoivent un salaire fixe qui ne présente aucun lien avec le nombre de réunions. Ce principe est le plus souvent énoncé dans la Constitution, qui laisse en général au législateur le soin d'en fixer le montant.

La référence aux salaires de la fonction publique

En général, les rémunérations sont fixées par référence à d'autres salaires ou traitements. Le plus souvent, les salaires de la fonction publique sont pris comme base de calcul. Les indemnités parlementaires sont alors alignées soit sur les salaires des plus hauts fonctionnaires, soit sur une moyenne des salaires de la fonction publique, soit sur une fonction spécifique.

Ainsi en Algérie, les députés bénéficient d'une rémunération calculée sur la base du meilleur indice des fonctions supérieures de l'Etat *(idem* en Lettonie et au Mali). Au Sénégal, ils perçoivent une indemnité égale à l'indice maximum de la hiérarchie générale des cadres du personnel de la magistrature, du personnel militaire et des corps de fonctionnaires de l'Etat. Il en va de même en Turquie, où l'on a trouvé le principe selon lequel l'indemnité mensuelle ne peut dépasser le salaire mensuel du plus haut fonctionnaire, suffisamment important pour l'inscrire dans la Constitution.

Dans la même logique, en République tchèque, le salaire des députés est fonction du salaire maximal des fonctionnaires de l'Etat, le cas échéant augmenté d'un coefficient pour certaines fonctions exercées au sein de l'assemblée (Président et vice-présidents de la Chambre, président de commission, président de groupe, etc.). L'indemnité parlementaire est également liée aux barèmes généraux des fonctionnaires en Finlande, où les parlementaires se trouvent 7 rangs au-dessous des ministres sur l'échelle des barèmes. Contrairement à ce qui est le cas en République tchèque, les Président et vice-présidents y reçoivent la même indemnité que les autres membres. La Finlande est aussi le seul pays qui fait état d'un bonus en fonction de l'ancienneté.

En France, l'indemnité parlementaire de base est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé des fonctionnaires de l'Etat placés dans la catégorie «hors échelle».

En Belgique, les indemnités parlementaires sont liées au salaire de départ des magistrats du plus haut tribunal administratif (le Conseil

Copyrighted material

d'Etat). Mais contrairement à ce qui est le cas pour les «conseillers d'Etat», l'indemnité des parlementaires n'évolue pas en fonction de leur ancienneté.

Enfin, dans une série de pays, l'indemnité est déterminée par référence au traitement des membres du Gouvernement. En Hongrie, elle est égale à la moitié du traitement d'un ministre, le cas échéant augmenté d'un coefficient pour certaines fonctions exercées au sein de l'assemblée (un président de commission arrive ainsi au même salaire qu'un ministre, un président de groupe et a fortiori le Président de l'assemblée dépassent ce montant...). Situation semblable au Chili, où le principe selon lequel les députés et les sénateurs perçoivent la même indemnité qu'un ministre d'Etat est inscrit dans la Constitution. Au Japon, les Présidents d'assemblée gagnent autant que le Premier ministre, les Vice-Présidents autant que les ministres et les membres du parlement autant que le s vice-ministres. Il en va de même en Pologne, où l'indemnité parlementaire est alignée sur celle des vice-secrétaires d'Etat.

La référence au salaire mensuel moyen

Si la référence aux salaires de la fonction publique est la plus répandue, elle n'est pas la seule usitée. En effet, dans quelques pays de l'ancienne Europe de l'Est, c'est le salaire mensuel moyen qui sert de base au calcul de l'indemnité parlementaire. En Bulgarie et en ex-République yougoslave de Macédoine, il est fait usage des données recueillies par l'Office national pour la statistique. Le salaire moyen d'un employé dans le secteur privé est multiplié par un facteur 3 en Bulgarie et en Slovaquie, par un facteur 3,5 en ex-République yougoslave de Macédoine et par un facteur 5 en Slovénie. Dans ces deux derniers pays, l'indemnité est de surcroît augmentée d'un bonus pour chaque année de service.. (0,:i% par an en ex-République yougoslave de Macédoine).

Autres modalités

Dans la plupart des pays qui connaissent un système de liaison à l'indice des prix, cette liaison s'applique également aux indemnités parlementaires. Certains pays mentionnent expressément que l'indemnité est indexée conformément à la réglementation en vigueur pour la fonction publique (Belgique, Chypre...). Au Canada, la Loi sur le Parement prévoit un réajustement au 1er janvier de chaque année, calculé sur le

Copyrighted material

moindre des deux chiffres suivants: l'indice composite des activités économiques, moins 1% ou l'indice des prix à la consommation, également moins 1%.

Signalons aussi que l'existence d'une indemnité parlementaire fixe n'exclut pas pour autant le recours à des indemnités supplémentaires en fonction de la présence aux réunions. En Egypte, à côté de son indemnité mensuelle, le membre touche également une indemnité pour chaque séance à laquelle il assiste (séance plénière ou commission). Des systèmes similaires existent en Grèce, au Kenya, au Lesotho, en Lettonie, au Mali, en Roumanie et au Sri Lanka, pour ne citer que ces exemples.

Si les membres peuvent, dans certains pays, augmenter leur revenu de base en assistant assidûment aux réunions, le système inverse est nettement plus courant. En cas d'absence injustifiée aux réunions des commissions et/ou en séance plénière, les parlementaires peuvent dans toute une série de pays perdre une partie de leur indemnité de base (V. le chapitre sur la participation aux travaux, *infrd).*

Signalons enfin le cas spécifique du Parlement européen: ses membres bénéficient d'une indemnité de base versée par les parlements ou par les Gouvernements des différents Etats membres, dont le montant est égal à celui de l'indemnité parlementaire nationale.

c) L'indemnité complémentaire

La rémunération de base des parlementaires est le plus souvent augmentée de prestations additionnelles. Celles-ci portent des noms fort variés: «indemnité représentative de frais de mandat», «indemnité supplémentaire pour frais de représentation», «indemnité de résidence», «crédit affecté à la rémunération des collaborateurs» (France), «Electorate Allowance» (Australie, Inde), «indemnité de représentation» (Algérie), «indemnité de fonctions» (Canada), «Housing Allowance» (Fidji), «Office Expense Allowance» (Inde), «Subsistance Allowance», «Car Allowance» (Israël), «Office Costs Allowance», «Additional Costs Allowance» (Royaume-Uni), «Members Representational Allowance» (Etats-Unis d'Amérique), «indemnité de frais généraux», «indemnité forfaitaire de voyage», «indemnité de séjour», «indemnité de secrétariat» (Parlement européen)...

Dans pratiquement tous les pays, l'indemnité complémentaire est versée au parlementaire même. En Bulgarie, par contre, l'indemnité

Copyrighted material

complémentaire (plafonnée à deux tiers de la rémunération mensuelle) est versée aux groupes, qui décident de son allocation.

Si dans la plupart des cas, les indemnités complémentaires sont forfaitaires et non liées aux frais réellement exposés, tel n'est pas cas en Autriche, où l'indemnité complémentaire est uniquement octroyé^ sur la base de preuves.

Parfois les deux systèmes se complètent. Ainsi, selon le st^ti des députés européens qui vient d'être adopté, le député aura droit, d'une part, au remboursement des frais dûment justifiés exposés au titre de déplaoements effectués dans l'exercice du mandat et, d'autre part, à un montant forfaitaire mensuel à titre de remboursement forfaitaire de frais encourus.

Les critères justifiant l'octroi des indemnités complémentairles sont essentiellement de deux ordres: l'exercice d'une fonction spéci ue au sein de l'assemblée et le remboursement de certains frais spécifiques

Majoration pour l'exercice de la fonction de Président d'assemblée

11 est courant que le Président dispose d'une somme venant s'ajouter à l'indemnité parlementaire, souvent calculée en pourcentage de cette dernière et dont l'importance est très variable d'un pays à l'autre. Ainsi, G Bergougnous[37] signale qu'elle dépasse à peine 11% au Botswana, atteint 37% aux Pays-Bas, 50% en Bulgarie, 71% en Thaïlande, 1J0% au Canada et 166% au Brésil.

Le même auteur note également qu'au sein d'un même Parlement bicaméral, les Présidents de chaque assemblée peuvent être différemment. Ainsi, en Irlande, le Président de la Chambre dispose-t-il d'une indemnité de fonction représentant 118% de l'indemnité de représentant alors que celle du Président du Sénat n'atteint que i>4% de l'indemnité de sénateur, laquelle est d'ailleurs d'un montant plus faible que celle de représentant.

Dans d'autres pays, la rémunération du Président est calculée par rapport à celle des plus hautes autorités de l'Etat; elle est identique à celle d'un ministre au Danemark, en Islande, au Koweït, à Malte, au Royaume-Uni; à celle du chef du Gouvernement au Conseil de la Fédération de Russie, en Israël, en Italie, au Japon, en Suède ou au Togo, à celle du vice-président de la République en Egypte, à celle du chef de l'Etat lui-même

[n] Bergougnous, G., La présidence des assemblées parlementaires nationales, Genève, UIP, 1997, p. 41.

Copyrighted material

en ex-République yougoslave de Macédoine tandis qu'elle atteint au Portugal 80% du traitement de ce dernier et 40% de ses frais de représentation.

En Pologne, c'est à l'inverse par référence au salaire moyen qu'est calculée la rémunération du Président de la Diète: elle est égale à 4,6 fois le salaire moyen et est assortie d'une indemnité spéciale s'élevant à 1,8 fois ce salaire moyen. Rares sont en tout état de cause les Parlements comme la Chambre des députés d'Argentine ou les deux chambres du Chili, où les Présidents ne perçoivent que l'indemnité parlementaire.

Majoration pour l'exercice d'autres fonctions que celle de Président d'assemblée

Dans toute une série de pays, l'indemnité complémentaire n'est pas considérée comme un remboursement (forfaitaire) de frais encourus dans l'exercice du mandat, mais plutôt comme une récompense pour l'exercice de fonctions déterminées et/ou comme une indemnité de représentation liée à ces fonctions.

Ainsi, tout député ou sénateur belge peut prétendre à une indemnité pour frais exposés non imposable, fixée à 28% de l'indemnité parlementaire brute. Les membres du Bureau du Sénat, toutefois, reçoivent une indemnité supplémentaire pour frais de représentation dont le montant varie selon la fonction exercée et, pour les présidents de groupe, selon l'importance numérique du groupe.

Au Burkina Faso, l'indemnité de représentation est forfaitaire et réservée aux membres du Bureau permanent.

En Hongrie, elle varie selon la fonction et elle est exprimée par un pourcentage du salaire de base (180% du salaire de base pour le Président de l'assemblée, 120% pour les présidents de groupe et pour le délégué des membres indépendants, 100% pour les présidents des commissions permanentes et pour les vice-présidents de groupe, 80% pour les vice-présidents de commission, etc.). En Lettonie et en Pologne, les indemnités supplémentaires sont réservées aux présidents et aux vice-présidents de commission et elles sont nettement moins élevées (de l'ordre de 10 à 20% de l'indemnité parlementaire).

Dans certains pays plusieurs types d'indemnité complémentaire peuvent coexister. Ainsi, l'indemnité octroyée aux parlementaires canadiens en fonction de la taille de leur circonscription électorale *(infra)* coexiste parfaitement bien avec une indemnité pour fonctions spéciales

Copyrighted material

(«leaden> à la Chambre, chef de file («whip»), chef de file suppléant, vice-président, secrétaires-

Remboursement de frais encourus

Dans la mesure où l'indemnité complémentaire est considérée comme un remboursement de frais encourus, son montant est parfois fonction de la taille de la circonscription électorale. C'est notamment le cas au Canada, où les députés des vastes circonscriptions rurales énumirées à l'annexe III de la Loi électorale du Canada touchent une indemnité de fonction supérieure d'environ un quart à celle des autres parlementaires (les deux députés des territoires du Nord-Ouest ont même droit à un tiers en plus). On retrouve le même système en Australie, ou l'indemnité de circonscription est fonction de la superficie de la circonscription électorale.

Un autre critère fréquemment utilisé pour le calcul de ce type d'indemnité complémentaire, surtout dans les pays Scandinaves (Danemark, Norvège...), est la distance entre le Parlement et le domicile du parlementaire. Ainsi, au Danemark, les parlementaires vivant au Groenland ou sur les îles Féroé, touchent une indemnité pour frais encourus trois fois supérieure à ceux vivant dans un rayon de 45 kilomètres autour de la capitale.

2. Les parlementaires et les impôts

Dans certains pays, les indemnités des parlementaires sont exonérées d'impôts dans leur totalité (Burkina Faso, Chypre, Egypte, Guinét, Inde, Maroc...).

Dans la grande majorité de pays, par contre, la rémunération de base est intégralement imposable alors que les indemnités pour frais exposés sont exonérées (ex. Allemagne, Australie, Belgique, Danemark, Espagne...). En France, c'est l'indemnité de base majorée de l'indemnité de résidence, à l'exclusion de l'indemnité de fonction (considérée comme représentative de «frais de mandat»), qui est imposable suivant les règles applicables aux traitements et salaires.

Dans quelques rares cas, même l'indemnité pour frais expokés est imposable (à raison de 20% en Finlande, intégralement aux Philippines...).

Le fait que l'indemnité parlementaire soit imposable ne signifie pas pour autant que les parlementaires soient intégralement soumis au régime

Copyrighted material

de droit commun. Ainsi, en Belgique, les règles matérielles applicables aux parlementaires sont celles du droit fiscal commun, mais le contrôle sur les déclarations des parlementaires reste centralisé dans une seule direction fiscale, afin d'éviter des interprétations divergentes.

Notons enfin que l'indemnité parlementaire des députés au Parlement européen est soumise uniquement à l'impôt au profit des Communautés.

3. Les régimes de pension de retraite en faveur des parlementaires

Un certain nombre de pays n'ont pas jugé utile d'élaborer un régime de pension spécifique en faveur des parlementaires. Dans certains d'entre eux, les parlementaires ne bénéficient d'ailleurs d'aucun régime de retraite, même après avoir exercé plusieurs mandats (Fédération de Russie, Mauritanie, Tchad...). Dans d'autres, les parlementaires sont assujettis au régime de droit commun de la sécurité sociale (Andorre, Hongrie...). Le législateur a parfois même expressément assimilé les parlementaires à une catégorie spécifique de bénéficiaires de la sécurité sociale: les fonctionnaires (Algérie, Bénin...), les indépendants (Chili), les travailleurs salariés (Cuba).

Dans toute une série d'autres pays (Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Croatie, Danemark, Fidji, France, Inde, Israël, Royaume-Uni, Sénégal, Suède...), les parlementaires bénéficient d'un régime de pension propre. Souvent il a été jugé utile d'en fixer les principes dans la loi.

Les modalités techniques et les modes de calcul des pensions de retraite sont tellement variés que nous ne saurions les traiter en profondeur dans le cadre de cet ouvrage. Nous nous bornerons par conséquent à quelques constatations.

Premièrement, le régime des pensions ne varie pas uniquement d'un pays à l'autre, il peut également présenter des différences d'une assemblée à l'autre dans un même pays. Au lieu de parler du régime de retraite des parlementaires, il convient dans certains pays (Belgique, Canada, France...) de faire la distinction entre le régime des députés et celui des sénateurs, les caisses de pension des diverses assemblées étant des vases 'non communicants' et les modalités de cotisation et autres différant sensiblement d'une assemblée à l'autre.

En guise d'exemple, nous citerons le cas français. La caisse de pension de l'Assemblée nationale a été créée en 1904 (celle du Sénat en 1905). Elle est alimentée par une cotisation prélevée sur l'indemnité parlementaire et par une subvention inscrite au budget de l'Assemblée. Les pensions sont

Copyrighted material

calculées d'après le nombre d'annuités de cotisations, étant précisé que les députés acquittent une cotisation double pendant les 15 premières années de leur mandat. A l'Assemblée nationale, le droit à la pension est ouvert à l'âge de 55 ans (au Sénat à partir de 53 ans). Dans les deux assemblées, cet âge peut être ramené à 50 ans dans certains cas précis (déportés ou internés de la Résistance, déportés ou internés politiques) et il est également susceptible de l'être pour les anciens députés et sénateurs qui acceptent un rabattement. Le fait que chaque assemblée ait sa caisse de pension propre, n'empêche d'ailleurs pas que toutes les années pendant lesquelles le membre a exercé un mandat parlementaire, dans quelque assemblée que ce soit, soient prises en compte pour le calcul de la pension.[38]

Deuxième constatation: si les pensions de retraite des parlementaires sont généralement constituées par des retenues sur leurs indemnités, celles-ci ne suffisent en général pas pour couvrir les dépenses. L une ou l'autre subvention ou dotation est donc souvent inscrite au budget de l'Assemblée (p. ex. France). Au Royaume-Uni, par exemple, la contribution de l'Echiquier est fonction des contributions des membres et des ministres (facteur 2 en 1988-89). Par contre, on va rarement ai ssi loin qu'aux Fidji, où le Gouvernement contribue directement au fonds de pension des parlementaires.

Troisième constatation: dans la plupart des pays, la cotisation est obligatoire, alors que dans quelques-uns (p. ex. Royaume-Uni), il appartient au membre de choisir s'il veut entrer dans le système oi non. Il n'est guère étonnant que le régime de pension de retraite pour les parlementaires reflète en ce cas en quelque sorte la conceptioi de la sécurité sociale dans son ensemble. Ainsi, aux Etats-Unis d'Amérique, les membres de la Chambre des représentants comme ceux du Sénat ont le choix parmi quatre programmes de pension, offrant des degrés de protection divers; ils peuvent en outre participer à des formules d'épargne pension.

Quatrième constatation: dans la mesure où il existe un régime de pension de retraite en faveur des parlementaires, deux éléments do vent en général être réunis pour que soit ouvert le droit à la pension. D'abord, il faut avoir atteint un certain âge. En général, celui-ci se rapproche assez bien de l'âge auquel les autres citoyens ont droit à la pension: 6f ans en

" En Belgique, en cas de carrière 'mixte' (Chambre-Sénat), la pension est établie, calculée et payée conformément au règlement de la caisse de retraite de l'assemblée dans hquelle le bénéficiaire a entamé sa carrière parlementaire.

Copyrighted material

Allemagne et en Suède, 58 en Belgique (sans possibilité d'anticipation), 55 en France (avec possibilité d'anticipation) et au Canada. La Croatie maintient la distinction entre hommes et femmes: 55 ans pour les hommes, 50 pour les femmes. En Israël, le droit à la pension est ouvert dès l'âge de 45 ans. Il faut ensuite pratiquement toujours avoir siégé un nombre minimum d'années au Parlement: 9 ans ou deux termes de mandat à la Chambre des représentants de Jamaïque, 8 ans en Allemagne, 6 ans en Suède (mais revenu garanti après trois ans de service), 5 ans au Rajya Sabha (Conseil des Etats indien), 4 ans à la Lok Sabha (Chambre du peuple indienne) (ou avoir été élu à deux reprises), 1 an au Folketing danois, etc... Il va de soi qu'il s'agit là du nombre d'années qui ouvre le droit à la pension et non pas du nombre d'années nécessaires pour avoir droit à la pension complète. Celle-ci n'est en effet le plus souvent atteinte qu'après une vingtaine d'années (p. ex. Danemark) ou plus. Au Canada, par exemple, la pension est calculée d'après l'indemnité sessionnelle moyenne reçue au cours des six années de service les plus favorables, multipliée par 3% pour chaque année ouvrant le droit à la pension, jusqu'à concurrence de 25 ans.

Enfin, il convient de signaler qu'en cas de décès, le conjoint survivant et les enfants bénéficient souvent d'une pension de réversion. C'est par exemple le cas en Norvège et au Royaume-Uni. Il peut également exister des pensions d'invalidité: en Australie, une telle pension est versée si l'invalidité survient pendant l'exercice du mandat parlementaire.

4. Autres facilités

Dans quasi toutes les assemblées, les membres bénéficient d'autres facilités et avantages en plus de leurs rémunérations de base et complémentaire. Font exception à cette règle, le Conseil de l'Europe et certains «jeunes» Parlements (p. ex. celui de la République arménienne).

Dans l'ensemble, on constate que les membres du Bureau en général et le Président d'assemblée en particulier bénéficient de plus de facilités que les autres membres. Dans des cas exceptionnels, le bénéfice de facilités est même la prérogative des membres du Bureau. Ainsi, en République arabe syrienne, ils sont les seuls à disposer de facilités telles qu'un secrétariat, des assistants, un logement et un véhicule de fonction, du personnel de protection et des services postaux et téléphoniques. Les autres membres bénéficient uniquement d'un transport gratuit (avion/train) entre Damas et leur domicile. A Cuba, seuls les membres du Bureau bénéficient de l'aide de personnel, de facilités de communication et de véhicules de fonction.

Copyrighted material

a) Secrétariat

Dans bon nombre de pays (Australie, Belgique, Fédération de Russie...), un bureau équipé est mis à la disposition de tous les membres, dans les bâtiments de l'assemblée. Exceptionnellement, le bénéfice de cette facilité est tributaire de la taille du groupe politique (minimum 4 membres *i* Fidji) ou est limité à certain membres (p. ex. les membres du Bureau et les présidents de commission au Sénégal).

Il est plus rare qu'un bureau soit également mis à disposition ians la circonscription électorale du membre. C'est pourtant le cas en Australie ou en République tchèque. Au Canada, le «budget des bureaax des députés» sert à payer des dépenses comme le loyer, le téléphone, les services publics, l'ameublement, le matériel de bureau, les fournitures de bureau, etc. pour les bureaux de circonscription. En Roumaiie, le personnel engagé pour les bureaux sénatoriaux dans les circonscriptions électorales, fait même partie du personnel du Sénat.

Au Royaume-Uni, les membres de la Chambre des Corrimunes disposent d'un bureau à Westminster, alors que leur indemnité pour frais de bureau («office cost allowance») doit leur permettre de tenir le cas échéant un bureau dans leur circonscription électorale. En France, les membres disposent d'un bureau dans l'enceinte du Palais Bourbon, mais l'Assemblée attribue en plus des prêts pour l'acquisition d'un logement ou d'un local de bureau ou de permanence soit à Paris, soit dans la circonscription.

Quelques assemblées préfèrent verser aux groupes politiques, pour chaque membre du groupe, une indemnité mensuelle de secrétariat destinée à l'organisation du secrétariat individuel du membre (ex. Sénat français). Dans la pratique, cela signifie le plus souvent que plusieurs députés «partagent» un assistant de secrétariat (ex. Riksdag suédois)-

Parfois, les membres n'ont pas du tout droit à un secrétariat indi /iduel. Seul leur groupe politique respectif dispose alors d'un secrétariat (Espagne, Norvège...).

b) Assistants

Il y a une quinzaine d'années, le personnel de secrétariat et les assistants parlementaires étaient essentiellement collectifs. Cette situation a changé radicalement ces dernières années.

Copyrighted material

Souvent, en effet, le parlementaire se sent démuni face au Gouvernement. Cela tient évidemment pour l'essentiel aux relations entre les pouvoirs ainsi qu'à l'évolution rapide de la société, qui privilégie les centres de décision centralisés plutôt que des assemblées par nature pleines de contradictions. Pourtant, une des causes de la frustration des parlementaires face au Gouvernement se situe au niveau du soutien intellectuel. Le ministre peut en général s'appuyer sur son administration, qui prépare le cas échéant des projets de loi ou fournit des réponses à des questions parlementaires. Souvent, il dispose en plus d'un cabinet politique qui gère son agenda, prépare des discours et règle des matières plus confidentielles. Le parlementaire, lui, est souvent seul. Certes, il peut compter sur le personnel du parlement, mais celui-ci se gardera bien de lui fournir un soutien partisan. Certes, il a souvent à sa disposition un secrétariat individuel ou collectif *(supra),* mais celui-ci lui fournit un soutien plus administratif qu'intellectuel. Certes encore, son groupe dispose parfois de collaborateurs expérimentés, mais il doit alors les partager avec ses collègues et il peut en outre vouloir développer des initiatives qui ne sont pas nécessairement des priorités pour son groupe.

Il n'est donc guère étonnant de constater qu'au fil des années, un peu partout dans le monde, les assemblées ont décidé d'offrir à leurs membres la possibilité d'engager des assistants. Ces assistants, souvent de niveau universitaire, sont en quelque sorte le pendant du personnel de l'assemblée. Si celui-ci a le devoir d'être impartial, les assistants doivent, eux, être partisans. Si le personnel a le devoir de traiter tous les parlementaires sur un pied d'égalité, les assistants doivent, eux, oeuvrer pour les intérêts de «leur» parlementaire.

Exception faite de quelques cas — tels l'ex-République yougoslave de Macédoine et la Finlande, ainsi qu'au Bundesrat allemand et au Bundesrat autrichien —, les parlementaires disposent actuellement dans la plupart des assemblées d'un ou plusieurs assistants qui leur sont assignés ou qu'ils peuvent engager eux-mêmes. La loyauté vis-à-vis du parlementaire étant primordiale, l'assistant n'est en général pas engagé sur concours.

Le nombre d'assistants varie très fort d'une assemblée à l'autre. En Belgique, pendant des années, on en comptait 1 pour 4 députés, mais depuis 1995, chaque député a droit à un assistant. En Australie, chaque membre a droit à trois assistants qui sont uniquement censés l'aider dans l'exécution de son mandat et non pas travailler pour le parti. Certains parlementaires titulaires de fonctions ont droit à des assistants

Copyrighted material

supplémentaires. En Fédération de Russie, le parlementaire peut engager jusqu'à cinq assistants (plus cinq assistants volontaires, non rémunérés). Notons enfin qu'en Inde, le nombre d'assistants en tant que tel n'est pas fixé, mais plus des deux tiers de l'allocation pour frais de bureau («Office Expense Allowance») sont censés être consacrés à l'engagement d'un ou plusieurs assistants.

c) Logement de fonction

Le logement de fonction est un avantage fort répandu pour les Présidents d'assemblée. Beaucoup d'entre eux se voient attribuer une résidence de fonction, soit sous la forme d'un appartement au sein du Parlenent — c'est le cas au Danemark ou à la Diète polonaise —, soit sous la forme d'une résidence particulière officielle, l'hôtel de la présidence, comme c'est le cas en Belgique ou en France. Le Président de l'Assemblée nationale française dispose également d'un appartement officiel au Château de Versailles, siège du Congrès du Parlement. Il arrive même que le Président dispose d'une «résidence secondaire»; ainsi, le Président du Sénat philippin se voit attribuer une résidence d'été à Baguio City. Pour l'entretien de sa résidence officielle, le Président bénéficie en général d'un personnel de maison, parfois important, et le Speaker à Westminster peut même utiliser les services d'un chapelain.[39]

Dans certaines assemblées, le logement de fonction n'est pas le privilège du seul Président, mais il est élargi à tous les membres du Bureau (Cap-Vert, Danemark, Sénégal...).

Dans quelques autres, tous les membres reçoivent une indemnité de logement ou de résidence (Bénin, Estonie, Kenya...) destinée à coivrir en tout ou en partie leurs frais de logement.

Dans d'autres encore, les membres ordinaires peuvent en général disposer d'hôtels (Pologne, Fédération de Russie) ou d'appartements (Sri Lanka) que le Parlement met à leur disposition. En Norvège, par exemple, le Stortinget met 140 appartements à la disposition grati ite des membres qui ont leur domicile en dehors de la capitale (situation comparable en Roumanie, en Slovaquie, en Slovénie, en Turcuie...). Parfois, l'usage de ces facilités est explicitement lié à la session {Israël, Niger).

[39] Voir Bergougnous, G., op. cit., p. 42.

Copyrighted material

d) Véhicules de fonction

Le véhicule de fonction[40] est un avantage généralement réservé aux Président et vice-présidents de l'assemblée (Cap-Vert, Chili...) ainsi que, le cas échéant, au chef de l'opposition («Leader of the Opposition») (Royaume-Uni). Parfois, son usage est élargi aux présidents de commission (Japon, Sénégal, République tchèque...) et même aux chefs de groupe (République tchèque...). Au Japon, des véhicules sont tenus à la disposition des groupes politiques, alors que dans d'autres assemblées (p. ex. le Bundestag allemand), un parc de véhicules est disponible pour tous les parlementaires à des fins officielles.

L'Australie va beaucoup plus loin en mettant un véhicule de fonction à la disposition de tous les sénateurs. A la Chambre, les membres peuvent demander qu'on mette à leur disposition un véhicule pris en leasing par le Gouvernement, qu'ils peuvent utiliser à des fins parlementaires, électorales et privées. Ces voitures sont entretenues aux frais du Gouvernement. Les membres doivent toutefois participer aux frais de la mise à disposition.

Signalons enfin qu'il y a quelques pays où les membres ont la faculté d'acheter une voiture hors taxes (Chypre, Kenya, Sri Lanka...).

e) Personnel de protection

La mise à la disposition de personnel de protection est une facilité relativement rare, réservée à des membres particuliers — les Présidents d'assemblée au Chili, à Chypre..., les ministres et le «chef de l'opposition» au Royaume-Uni —, ou à des circonstances particulières.

Il convient aussi de ne pas oublier que le rôle du détachement militaire mis à la disposition du Président d'assemblée dans beaucoup de pays, est double: il ne contribue pas uniquement à la sécurité, mais assure également les services d'honneurs propres à rehausser le prestige de la présidence.

J) Services postaux et téléphoniques

Dans certains pays (p. ex. l'Australie), les parlementaires reçoivent un montant forfaitaire par an, destiné à couvrir les frais de correspondance inhérents à l'exercice du mandat.

[40] Notons que 'véhicule de fonction' n'est plus nécessairement synonyme de 'voiture de fonction'... Ainsi, le Président du Bundesrat peut utiliser les hélicoptères du «Bundesgrenzschutz» et les avions de la «Luftwaffe».

Copyrighted material

Dans la plupart des pays, par contre, ils bénéficient de la grauité de l'affranchissement de leur correspondance, qu'elle soit directement liée à l'exercice du mandat ou qu'elle ait seulement pour origine les locaux parlementaires.[41]

Parfois, cette gratuité est illimitée (Algérie, France), mais le plus souvent elle est contingentée. En Israël, par exemple, les membres de la Knesset ont droit à 15 000 envois gratuits, à l'intérieur du pays. Les sénateurs belges peuvent acheminer tout leur courrier avec les services publics en franchise de port, à condition d'utiliser une enveloppe aux armes de leur assemblée. Pour les envois vers d'autres destinataires, ils ont droit à 1500 enveloppes affranchies au tarif postal normal.

En général, le même type de conditions sont consenties pour l'utilisation du téléphone (et téléfax), avec toutefois un peu plus de réserves. Au Sénat belge, par exemple, les frais de téléphone des membres du Bureau sont remboursés à concurrence d'un certain montant (25 000 BEF/an). En Israël, les parlementaires disposent d'un quota annuel de 25 000 à 30 000 unités, selon leur lieu de résidence. En Norvège, les frais de téléphone depuis le lieu de résidence sont remboursés s'ils franchissent un certain seuil. Le Storting rembourse également la location du GSM ainsi qu'un nombre forfaitaire d'appels.

Signalons enfin qu'il y a également des pays (p. ex. le Danemark) où l'on juge que les frais postaux et téléphoniques sont couverts par l'indemnité générale pour frais encourus dans l'exercice du man<

g) Voyages et transports

En raison de la nature même de leur fonction, il est important que les parlementaires disposent de facilités de transport. Ces facilités peuvent revêtir des formes diverses.

La version la plus modeste consiste en le remboursement des trajets entre la résidence et le siège de l'assemblée (Australie, Finlande ..). Le remboursement sera alors limité aux trajets nécessaires pour l'*exercice du mandat mais il sera complet et concernera tous les moyens de transport. En Finlande, par exemple, le remboursement vaut également pour les vols intérieurs ainsi que pour le transport entre le domicile et l'aéroport et entre le Parlement et l'aéroport (max. 4 aller retours par semaine...).

[41] Notons toutefois qu'au Royaume-Uni, la gratuité est limitée à la correspondance liée à l'exercice du mandat et à la correspondance avec certaines institutions de l'Union européenne.

Copyrighted material

Au Canada, le remboursement se fait au moyen d'un système de points qui accorde aux députés le remboursement de leurs frais de transport. Chaque député canadien a droit, pour une période de 12 mois, à un total de 64 déplacements aller retour au Canada, correspondant à 64 points utilisables. Sous certaines conditions, le parlementaire peut attribuer un nombre limité de points à des personnes à sa charge.

On retrouve également dans beaucoup de pays le 'libre parcours' sur les voies de communication exploitées ou concédées par l'Etat. Cette gratuité existe de longue date et était à l'origine considérée comme un des instruments devant permettre aux parlementaires d'exercer leur contrôle politique sur la totalité du territoire. Il est par conséquent logique que le libre parcours ne vaille que sur le territoire national.

L'ampleur du libre parcours dépend des réalités techniques et géographiques du pays en question, ainsi que du degré de privatisation des moyens de transport. Dans pratiquement tous les pays, il porte sur les transports publics en général et sur les chemins de fer en particulier (Allemagne, Belgique, France, Hongrie, Inde, Norvège, Sri Lanka...), mais dans certains pays, il s'étend au transport aérien (Japon, Pologne, République tchèque...) et maritime (Bulgarie, Fédération de Russie...).

Le remboursement des frais de transport peut également porter sur des trajets effectués en voiture. En général, il prend alors la forme d'une prime par kilomètre parcouru (Belgique, Canada); au Costa Rica, les parlementaires reçoivent des bons d'essence, alors qu'en République démocratique populaire lao ils reçoivent une certaine quantité d'essence par mois.

h) Autres

Dans certaines assemblées, les membres bénéficient d'une série d'avantages tellement variés qu'il est impossible d'en donner un aperçu valable. Nous citerons à titre d'exemple: des garderies pour leurs enfants (Canada, Suède.), des facilités en matière d'assurances (Croatie, Equateur, Norvège, Parlement européen...), des cours de langue et/ou d'informatique (Belgique, Canada, Danemark, Suède...), des bourses pour voyages d'études à l'étranger (Suède...), etc.

Parmi ces avantages il convient de mentionner une indemnité de nature spéciale, à savoir l'indemnité de départ. Dans certains cas, elle est fonction de l'ancienneté parlementaire: un mois de rémunération par

Copyrighted material

année au Parlement au Danemark, 10 % du montant total des indemnités reçues pendant la durée du mandat aux Seychelles (système similaire en Zambie). Dans d'autres cas, elle est forfaitaire (p. ex. 6 mois de rémunération en Hongrie).[42]

II. Les incompatibilités parlementaires

1. Un gage d'indépendance

En 1966, M. Ameller définissait l'incompatibilité comme «la règle qui interdit à un parlementaire d'exercer certaines occupations en même temps que son mandat. Comme l'inéligibilité, elle tend à dégager les parlementaires de la dépendance dans laquelle ils peuvent se trouver vis-à-vis des pouvoirs publics ou, le cas échéant, des intérêts privés. Mais elle agit d'une façon moins brutale: elle n'empêche pas d'être candidat et ne fait pas obstacle à la validité de l'élection. L'élu est seulement obligé de choisir, dans un délai déterminé — mais généralement bref— entre son mandat et l'occupation jugée incompatible avec ce dernier.»[43]

Au fil des années, cette définition n'a rien perdu de sal force. L'incompatibilité vise en effet en premier lieu à empêcher que l'occupation, publique ou privée, des parlementaires vienne fausser leur rôle en tant que représentant de la Nation. Ainsi, le principe de la séparation des pouvoirs est à la base des incompatibilités «classiques» qui existent dans la plupart des pays entre le mandat parlementaire et la fonction ministérielle, certaines fonctions publiques et les fonctions judiciaires.

Les fonctions privées, par contre, sont en principe compatibles avec le mandat parlementaire. On veut ainsi éviter que l'exercice du mandat parlementaire devienne une véritable profession et permettre aux divers groupes professionnels d'être représentés au Parlement. (Certains scandales ayant fait apparaître une collusion de la politique et de la finance ont cependant conduit à atténuer ce principe et à établir certaines incompatibilités avec des fonctions privées.

Enfin, on constate que ces dernières années, aux incompatibilités *stricto sensu* est venue s'ajouter dans beaucoup de pays occidem aux

[42] Au Cap-Vert, les parlementaires bénéficient non seulement d'une indemnité de réintégration à la fin de leur mandat, mais également d'une indemnité d'installation en début de mltndat.
[43] Ameller. M., Parlements, Paris, PUF, 1966, p. 72.

Copyrighted material

surtout mais pas exclusivement de tradition française — une réglementation relative au cumul des mandats. Celle-ci se justifie principalement «par le souci d'assurer aux parlementaires le minimum de disponibilité dont les parlementaires ont besoin pour exercer correctement leur mandat (...)»[44].

2. Les divers types d'incompatibilités

a) Incompatibilités avec des fonctions publiques non électives

Les droits du Parlement ayant été conquis contre le pouvoir monarchique, le législateur a eu comme première préoccupation de soustraire les parlementaires à l'influence du Gouvernement. Il est donc logique que la majorité des incompatibilités vise à éviter que le Parlement ne soit composé de membres subordonnés au Gouvernement par une relation professionnelle ou une dépendance économique.

Il n'est dès lors guère étonnant que le critère le plus fréquemment retenu pour justifier l'incompatibilité soit celui de la nomination par le Gouvernement ou de la rétribution sur les fonds publics, ce qui vise en fait tous les fonctionnaires. Dans des pays aussi variés que l'Allemagne (Bundestag), l'Argentine, l'Australie, le Costa Rica, les Etats-Unis d'Amérique (fonctionnaires fédéraux), les Fidji, le Japon, le Koweït, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Suisse (fonctionnaires fédéraux), les parlementaires ne peuvent faire partie de la fonction publique pendant la durée de leur mandat.

Il va de soi que «le principe de l'incompatibilité, prévu pour les fonctions exercées antérieurement à l'élection, s'applique également à celles qui pourraient s'offrir en cours de mandat».[45]

Dans certains cas, la crainte de voir le Gouvernement s'attacher la reconnaissance de parlementaires en les nommant à certains emplois après leur élection, s'est même traduite par une extension de l'incompatibilité dans le temps. Ainsi, «aux Etats-Unis d'Amérique, aucun membre du Congrès ne peut être nommé à un emploi administratif qui a été créé ou dont le traitement a été accru pendant la durée de son mandat législatif. La même interdiction est prévue aux Philippines. En Argentine, une telle

[44] Burdeau, G., Hamon, F. et Troper, M., op. cit., p. 569.
[45] Ameller, M., op. cit., p. 73.

Copyrighted material

nomination n'est possible qu'avec l'autorisation de l'assemblée concernée.»[46] Dans d'autres pays, un parlementaire peut accepter une mission confiée par le Gouvernement, mais seulement pour une durée limitée.

«L'exception la plus courante au principe de l'incompatibilité du mandat parlementaire avec un emploi dans la fonction publique concerne les professeurs et, notamment ceux de l'enseignement supérieur: il en est ainsi entre autres en Allemagne, au Chili, au Sénégal, etc.»[47]

Par ailleurs, le souci de ne pas voir les fonctionnaires mis complètement à l'écart de la vie parlementaire et/ou de ne pas nuire à la carrière des fonctionnaires élus au Parlement, est à l'origine d'une multitude de statuts spéciaux qui portent des noms différents dans chaque pays («congé politique», «détachement», «mise en disponibilité»...) et qui ont comme caractéristique commune que le parlementaire ne perd pas définitivement sa qualité de fonctionnaire. Il conserve en effet dars l'une ou l'autre mesure ses droits à l'avancement et à la retraite et en fin de mandat, il redevient fonctionnaire, même s'il n'est pas toujours sûr de retrouver le même emploi lors de sa réintégration dans sor corps d'origine.

L'essor de ces nouveaux statuts, certes louables, pose d'ailleuis à son tour de nouveaux problèmes et risque de créer de nouvelles inéga ités. Si l'Etat est en effet en mesure de garantir aux fonctionnaires qu'ils retrouveront leur poste (ou au moins un poste équivalent) en fin de mandat, il pourrait éventuellement étendre ce système à certains employés du secteur privé, mais il ne sera jamais en mesure de donner le même type de garanties aux professions libérales ou aux indépendants.

Tous les pays ne vont pas jusqu'à interdire tout cumul du mandat parlementaire avec des fonctions publiques non électives. Dans un certain nombre de pays, seuls les plus hauts fonctionnaires sont exclus [Brésil, Espagne, Italie...). En Algérie, l'incompatibilité ne touche eue les fonctionnaires d'autorité dans la circonscription où ils exercent, au Canada le chef de la police, en Irlande le contrôleur et le vérificateur général des comptes, en Autriche le Président et le vice-président de la Cour des comptes.

*** Ibid., pp. 73-74.**
4. Ibid., p. 74.

Copyrighted material

D'autres pays limitent l'incompatibilité à des fonctions publiques bien déterminées, indépendamment du niveau «hiérarchique». C'est dans beaucoup de pays le cas pour l'appartenance à la police, à l'armée ou aux forces de sécurité (Algérie, Cameroun, Costa Rica, Espagne, Hongrie, Inde, Mali, Mexique, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Sénégal), même s'il y a aussi des pays où seuls les chefs d'Etat-major et les officiers supérieurs sont frappés par l'incompatibilité (p. ex. Israël). Une autre incompatibilité classique touche les personnes investies d'une charge électorale (Espagne, Fidji, Mexique, Malaisie, République de Corée...). Dans certains pays, il existe une incompatibilité avec la fonction de ministre du culte. C'est notamment le cas en Israël (Grands Rabbins, rabbins salariés et autres fonctions au service du culte) et au Royaume-Uni (membre du clergé anglican), mais aussi dans toute une série d'autres pays (Argentine, Mexique...). Notons enfin que parfois, l'incompatibilité touche aussi le médiateur («ombudsman») (Finlande, France), le personnel parlementaire (Pays-Bas, Pologne, Sri Lanka), les membres du Conseil économique et social (Cameroun, Sénégal, Tunisie...), le commissaire aux droits de l'enfant (Pologne) ou encore les membres du Conseil national de radiotélévision (Pologne).

b) Incompatibilité avec la fonction ministérielle

Comme le souligne à juste titre M. Ameller[48], la question du cumul entre fonctions ministérielles et parlementaires «dépasse le problème des incompatibilités proprement dites pour rejoindre la théorie constitutionnelle car elle met en cause la nature des régimes politiques».

«L'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et parlementaires est (...) de règle dans les régimes qui se réclament de la séparation des pouvoirs. Elle constitue d'ailleurs l'un des aspects les plus caractéristiques des régimes présidentiels (...)»[49] On la rencontre dans des pays aussi variés que le Brésil, le Costa Rica, les Etats-Unis d'Amérique, le Portugal et la Suisse.

«En revanche, la règle d'incompatibilité est, en principe, étrangère à l'esprit du régime parlementaire, dont l'existence est liée à une étroite collaboration entre les pouvoirs.»[50]

Ibid., p. 76.
Ibid., p. 76.
Ibid., p. 76.

Copyrighted material

Exception faite de pays comme la Belgique, la France, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède, dans la plupart des régimes parlementaires, lç cumul avec la fonction ministérielle est non seulement autorisé maisl même encouragé afin de renforcer les liens entre les assemblées et l'Exécutif.

«Ainsi, au Royaume-Uni, les députés nommés ministres! furent pendant longtemps dans l'obligation de se soumettre aussitôt! à une réélection afin de faire confirmer leur mandat. Cette règle visait] à faire ratifier par les électeurs l'accession du parlementaire à un poste ministériel et consacrait officiellement le principe du cumul.»[51] Elle fut suppr mée en 1926, mais on en retrouve encore des réminiscences dans certains •égimes parlementaires d'inspiration britannique. Aux Fidji et à Malte, les ministres sont tenus d'être membres du Parlement, alors qu'en Australie et en Inde, tout ministre doit soit être membre du Parlement, soit le devenir dans un certain laps de temps suivant sa nomination (respectivement trois et six mois). Au Koweït et au Mali, les ministres qui ne sont pas élus au Parlement sont considérés comme membres de droit. De telles règles demeurent l'exception, mais il reste beaucoup de régimes parlementaires où l'usage veut que les ministres soient membres du Parlement (p. ex. Canada, Royaume-Uni...), même si la loi ne l'exige pas.

Si la compatibilité entre les fonctions parlementaire et ministérielle est surtout défendue par ceux qui craignent qu'une incompatibilité rende plus difficile la collaboration entre l'exécutif et le législatif, on a cependant l'impression qu'elle est de moins en moins dans l'air du temps.

D'une part, l'opinion publique accepte moins que dans le pa(ssé une concentration de fonctions pour certains. D'autre part, un parlementaire qui devient ministre tout en restant parlementaire, n'en est pas moins perdu pour le travail parlementaire. Une assemblée qui perd ainsi après chaque élection une dizaine ou plus de ses membres les plus expérimentés, peut s'en trouver fortement affaiblie.

Cela explique pourquoi certains régimes parlementaires européens ont récemment institué une incompatibilité entre la fonction ministérielle et la fonction parlementaire. On pourrait qualifier cette incompatibilité de «tempérée», étant donné que le siège du parlementaire devenu ministre est occupé (temporairement) par un remplaçant. Ainsi, en Suède et en Belgique (depuis les élections législatives de 1995), le ministre retrouve son siège au Parlement s'il démissionne du cabinet. En France, par contre,

[51] **Ibid., p. 77.**

Copyrighted material

la substitution est définitive pour toute la durée de la législature.[52] Aux Pays-Bas, le parlementaire devenu ministre perd également son siège, au profit du candidat qui venait immédiatement après lui sur la liste électorale où il figurait. Mais un ministre ayant présenté sa démission et qui se verrait élu dans l'une des chambres avant que sa démission soit effective, pourrait y mener de front les deux fonctions jusqu'à ce que la démission soit acceptée.

c) Incompatibilités avec les fonctions judiciaires

Le principe de la séparation des pouvoirs est également à l'origine de l'incompatibilité qui existe dans beaucoup de pays entre le mandat parlementaire et les fonctions judiciaires et qui est en général justifiée par la nécessité de distinguer ceux qui font la loi (l'organe législatif) de ceux qui l'appliquent (l'organe judiciaire).

Dans beaucoup de pays, cette incompatibilité s'applique à tout le personnel judiciaire. C'est notamment le cas dans de nombreux pays de tradition française (Algérie, Belgique, France, Sénégal, Suisse), mais aussi dans des pays comme l'Allemagne, le Canada ou le Mexique. Notons qu'en Israël, cette incompatibilité concerne aussi bien les tribunaux civils que les tribunaux religieux.

D'autres pays n'appliquent cette incompatibilité qu'aux hauts magistrats. En Autriche, par exemple, elle ne touche que les membres du Tribunal constitutionnel, du Tribunal suprême et du Tribunal administratif; en Finlande, ceux de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême; au Gabon, les membres de la Cour suprême; en République de Corée, les juges du tribunal constitutionnel.

Le cumul du mandat parlementaire avec une fonction judiciaire ne pose par contre aucun problème dans des pays aussi variés que les Etats-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni (ainsi que certains autres pays du Commonwealth) et certains pays Scandinaves (Danemark, Suède). Signalons enfin que l'absence d'incompatibilité entre la fonction déjuge et celle de parlementaire était également typique des anciens pays

•[2] Burdeau fait remarquer qu'en France, «le nombre de suppléants devenus députés du fait de l'accession à la fonction gouvernementale de la personne qu'ils remplacent atteint un chiffre qui inciterait à mettre en doute le caractère représentatif de i'Assemblée. En 1977, à la fin de la législature, elle comptait 89 remplaçants.» (Burdeau, G., Hamon, F. et Troper, M., op. cit., p. 565)

Copyrighted material

socialistes de l'Europe de l'Est (RDA, Hongrie, Roumanie, URSS) et semble encore subsister dans certains d'entre eux (p. ex. Lettonie).

d) Incompatibilités avec d'autres mandats électifs

En règle générale, dans les systèmes bicaméraux, il est incompatible d'être membre des deux Chambres à la fois. Cela est logique au regard de la raison d'être du bicamérisme. En effet, soit on a opté pour une deuxième chambre afin de garantir une «deuxième lecture» des textes législatifs et, dans ce cas, la deuxième chambre n'a pas beaucoup de sens si elle est composée en tout ou en partie des mêmes membres que la première, soit la deuxième chambre n'est pas une copie conforme de la premier; et est censée représenter des composantes spécifiques de la populaiion ou encore les composantes de l'Etat (notamment dans un Etat fédéral) et, dans ce cas, il serait tout aussi illogique de permettre à qui que ce soit d'être membre des deux chambres à la fois.

Dans des pays aussi divers que l'Australie, les Etats-Unis d'Amérique et l'Inde, aucun parlementaire ne peut être à la fois membre du Parlement fédéral et de l'assemblée d'un Etat fédéré. En Espagne et en Italie il y a aussi incompatibilité entre le mandat du Parlement national et celui d'une assemblée régionale. La même règle vaut en Belgique depuis l'élection directe des assemblées des régions et des communautés (1995), à l'exception toutefois de 21 sénateurs qui sont désignés parmi leurs membres par les assemblées régionales et communautaires. En Malaisie, par contre, l'appartenance aux assemblées des Etats fédérés n est pas incompatible avec le mandat parlementaire (sauf pour les Présicents du Sénat ou de la Chambre).

Il convient également de noter que dans certains pays membres de l'Union européenne, le mandat parlementaire national est incompatible avec le mandat de membre du Parlement européen. C'est actuellement le cas en Autriche, en Belgique, en Espagne et au Portugal ainsi qu'en Grèce, où il est fait une exception pour les deux premiers élus de chaque parti politique aux élections européennes.

En général, il est permis aux parlementaires d'être représentants élus de collectivités locales, même si certaines exceptions existant. En Belgique et au Canada, aucun membre du Parlement ne peut e;i même temps être membre d'une assemblée provinciale. Il en va de même en Argentine où l'incompatibilité s'étend au niveau municipal (comme

Copyrighted material

d'ailleurs à Chypre, en Egypte, en Lettonie ou en République de Corée...).

Pendant longtemps, le cumul des mandats électifs a été peu contesté, sans doute parce qu'il était ressenti comme le résultat de la volonté du citoyen. Ces dernières années, les esprits semblent toutefois évoluer sur ce terrain et dans plusieurs pays européens, on rencontre une tendance non pas à interdire, mais malgré tout à limiter ce type de cumul. Ainsi, en France, les lois du 30 décembre 1985 disposent que nul ne peut cumuler plus de deux des fonctions électives suivantes: mandat parlementaire national, mandat européen, mandat régional, mandat départemental, maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, adjoint au maire d'une ville de plus de 100 000 habitants et conseiller de Paris.

e) Incompatibilités avec des emplois et fonctions privés

Afin «d'assurer l'indépendance des parlementaires à l'égard des intérêts financiers et économiques et (...) pour les empêcher de tirer avantage de leur mandat dans l'exercice de certaines professions, beaucoup de pays ont jugé nécessaire d'étendre le champ des incompatibilités à certaines professions et actes à caractère privé».[53]

Ainsi, dans plusieurs pays, un parlementaire ne peut être en même temps fournisseur de l'Etat, partie à un contrat avec l'Etat (Australie, Inde, Philippines, République-Unie de Tanzanie...) ou «entrepreneur public» (Costa Rica). Il est aussi des pays (p. ex. la Belgique) ou un avocat en titre d'une administration publique ne peut être en même temps membre du Parlement.

Dans la même logique, il n'est point étonnant que dans bon nombre de pays, les cadres des entreprises publiques ne puissent être simultanément parlementaires. Au Cameroun et en Egypte, ce type d'incompatibilité frappe les dirigeants et membres du conseil d'administration des entreprises publiques; en France, les dirigeants d'entreprises nationales et d'établissements publics nationaux, de sociétés subventionnées par l'Etat, d'organismes d'épargne et de crédit et de sociétés sous contrat du Gouvernement, mais aussi de sociétés faisant appel public à l'épargne et de sociétés immobilières; en Italie, les cadres des entreprises d'Etat ou des sociétés subventionnées par l'Etat; en Belgique, les commissaires du

[55] Ameller, M., op. cit., p. 74.

Copyrighted material

Gouvernement auprès des sociétés anonymes; au Sénégal, les dirigeants d'entreprises de l'Etat, de sociétés subventionnées par l'Etat, de sociétés d'épargne ou de crédit ou de sociétés qui bénéficient de èontrats gouvernementaux. Notons que dans tous ces cas, il s'agit d'incompatibilités qui visent les titulaires de certaines fonctions dirigeantes, mais non les actionnaires des entreprises (semi)publiques.[M]

En outre, dans certains pays, l'incompatibilité ne frappe pas uniquement les cadres, mais aussi les employés des entreprises (semi)publiques (Japon, République de Corée, Tunisie...) ou les personnes qui exercent de façon permanente une fonction de conseil auprès des entreprises nationales (France).

Dans de rares cas, toute référence au caractère (semi) pujblic de l'entreprise fait défaut. Ainsi, au Koweït, un parlementaire ne cumuler son mandat avec la fonction d'administrateur ou dirigeant d'une entreprise; les parlementaires égyptiens quant à eux n'ont pas e droit d'être en même temps membre d'un conseil d'administratioti d'une société par actions.

Enfin, certains pays — surtout des pays africains d'influence française — semblent particulièrement méfiants par rapport aux fonctions qans des entreprises étrangères ou dans des organisations internationales. Ils suivent en cela l'exemple de la France — où le mandat parlementaire est incompatible avec certaines fonctions conférées par un Etat étranger ou par une organisation internationale —, tout en allant parfois beaucoup plus loin. Ainsi, au Gabon, le mandat parlementaire est incompatible ayec tout emploi rémunéré par un Etat étranger ou un organisme international; au Sénégal, avec la fonction d'agent salarié d'une organisation étrangère ou internationale; en Tunisie, avec toute fonction conférée et rémunérée par un Etat étranger. En Egypte, enfin, l'incompatibilité touche même tous les employés de sociétés étrangères.

Tous ces exemples d'incompatibilités avec des fonctions plus ou moins «privées» ne peuvent nous faire oublier qu'il s'agit là de cas

[54] Voir à ce sujet le cas intéressant qui s'est présenté en France, où «statuant sur le cas de Marcel Dassault, qui était actionnaire majoritaire de plusieurs sociétés de construction aéronautique travaillant pour le compte de l'Etat, le Conseil constitutionnel en a déduit que l'incompatibilité ne peut être étendue aux personnes qui. 'détenant la propriété d'une partie, quelle qu'en soit l'importance, du capital d'une société', exercent les droits qui sont attachés à cette propriété. Mais l'incompatibilité réapparaîtrait s'il était prouvé que l'actionnaire majoritaire exerce en fait, directement ou par personne interposée, la direction de la société (Décis. N° 77-5 du 18 oct 1977, Rec. p. 81)» (Burdeau, G., Hamon, F. et Troper, M., op. cit., pp. 566-567).

Copyrighted material

spécifiques. La compatibilité entre le mandat parlementaire et les fonctions privées reste en effet de règle, tout d'abord parce que celles-ci sont censées menacer moins l'indépendance du parlementaire et ensuite parce qu'on a voulu éviter une «professionnalisation» trop poussée de la classe politique.

III. Déclaration de patrimoine/d'intérêts

1. Un phénomène récent

Il y a dix ans à peine, la déclaration de patrimoine était un phénomène marginal qui ne justifiait même pas une rubrique dans le recueil «Les Parlements dans le monde» élaboré par l'Union interparlementaire. Aujourd'hui, au moins une trentaine d'Etats connaissent l'une ou l'autre forme de déclaration d'intérêts ou de patrimoine alors que beaucoup d'autres en envisagent l'instauration. Le succès de ce type de déclaration est surtout frappant en Europe occidentale: en 1996, sur les quinze Etats membres de l'Union européenne, un seul (le Luxembourg) ne l'avait pas encore instaurée.[55]

L'essor de la déclaration de patrimoine s'explique sans doute par le besoin croissant de «moralisen> la vie publique et de la rendre plus transparente, les instruments classiques tels que les réglementations relatives aux inéligibilités, aux incompatibilités et au financement des partis politiques et des campagnes électorales ne suffisant manifestement plus pour atteindre ces buts. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la déclaration de patrimoine va souvent — et surtout dans les pays d'influence française — de pair avec l'obligation de déposer une liste des mandats exercés.

Parmi les systèmes actuellement en vigueur de par le monde, on peut globalement distinguer trois grands courants. Mentionnons tout d'abord le «courant britannique», qui est le plus ancien et qui englobe, à part des pays anglo-saxons tels l'Australie, l'Irlande et le Royaume-Uni, d'autres pays européens dont l'Allemagne et le Portugal. Ensuite, il y a le «courant français», qui a eu un grand impact dans les pays de tradition juridique française (Algérie, Cap-Vert, Espagne...), mais également dans les nouvelles démocraties d'Europe centrale (Hongrie, Pologne, Roumanie...) et même dans certains pays d'Asie tels que le Japon et

[55] Transparence et intérêts financiers des parlementaires de l'Union européenne. Direction générale des Etudes du Parlement européen, W-6 (rév), 1996.

Copyrighted material

d'Amérique latine tels que la Bolivie, Uruguay, Venezuela. Enfin, 1 y a le «courant Scandinave» (Danemark, Finlande, Norvège, Suède) dan$ lequel s'inscrivent également les Pays-Bas. Ces trois grands courants se différencient sur certains points et se recoupent sur d'autres, comrtie nous le verrons ci-dessous.

2. Déclaration d'intérêts ou de patrimoine?

Dans les traditions britannique et Scandinave, il est plus correct de parler d'une déclaration d'intérêts que d'une déclaration de patrimoine. En effet, l'accent y est mis davantage sur les liens financiers et économiques qui pourraient réduire l'indépendance du parlementaire que sur le riscue que celui s'enrichisse illicitement.

Les résolutions du 22 mai 1974 de la Chambre des Communes britannique prévoient deux catégories de déclarations. La première est occasionnelle et ne fait l'objet d'aucun enregistrement. Elle implicue que «dans tout débat, délibération de la Chambre ou de ses commissions, transaction ou communication qu'un membre peut avoir avec d'autres membres, ministres ou fonctionnaires de la Couronne, il doit déclarer tout intérêt financier important ou tout avantage de quelque nature qu'il soit, direct ou indirect, qu'il a pu avoir et peut être censé avoir.» Selon ure autre résolution, du 13 juillet 1992, «lorsqu'un membre d'une comrission, particulièrement son président, bénéficie d'un intérêt financier qui fait directement l'objet d'une enquête ou lorsqu'il/elle estime qu'un intérêt personnel peut influencer le travail ou le rapport ultérieur de cette commission, il devra se tenir à l'écart des délibérations *ad hoc.»* Le 6 novembre 1995, la Chambre a également décidé «qu'aucun membre de la Chambre ne peut, en contrepartie de quelque rétribution, rémunération, gratification ou avantage en nature que ce soit, direct ou indirect,
député ou tout membre de sa famille a perçu, perçoit ou compte percevoir (i) défendre quelque cause ou soulever quelque question que ce soit en faveur d'un organisme ou d'une personne extérieurs ou (ii) press;r tout autre membre de l'une ou l'autre Chambre du Parlement, y compris les ministres, de le faire par la voie d'une intervention, d'une question, d'une motion, de la présentation d'un projet de loi ou d'un amendement à une motion ou à un projet de loi».[56]

" Premier rapport de la Commission d"enquête sur les intérêts des membres 1990-1991 (Chambre des Communes 108, 1990-91, paragraphes 8 à 16,24 et 25), citédansTranspiirenceet intérêts financiers des parlementaires de l'Union européenne, op. cit., p. 5.

Copyrighted material

La deuxième catégorie de déclaration est par contre systématique et elle fait l'objet d'un enregistrement formel. Elle implique que tout membre de la Chambre des Communes[57] doit communiquer — en début de mandat (et ensuite à l'occasion de toute modification importante) — au Registre des intérêts des Membres («Registrar of Members' Interests»):

- tous les contrats de consultant en vertu desquels il accepte de l'argent ou d'autres avantages en récompense de services rendus ou de conseils donnés en sa qualité de parlementaire,
- tous les intérêts financiers qu'il détient dans des entreprises qui font du «lobbying» auprès du Parlement,
- toutes les autres particularités qu'il désire faire enregistrer parce qu'elles ont trait à des affaires qui peuvent influencer la façon dont l'opinion publique perçoit l'exécution de ses devoirs de parlementaire.[58]

Un système quasiment identique a été instauré en Australie par des résolutions de la Chambre (1984) et du Sénat (1994). Or, si la déclaration orale en début d'intervention est une copie quasi conforme du système britannique, la déclaration écrite est plus détaillée en Australie. Ainsi, le membre doit déclarer aussi bien ses intérêts personnels que ceux de son conjoint et de ses enfants à charge.[59] Doivent notamment être enregistrés: les actions dans des entreprises, les «trusts» familiaux et commerciaux, les biens immobiliers, la direction d'entreprises, les partenariats, les avoirs et les devoirs, les comptes d'épargne, les obligations et autres investissements, les sources de revenus substantiels, les dons (à partir d'une certaine valeur), les voyages parrainés et tout autre intérêt susceptible de susciter un conflit d'intérêts.

Récemment, d'autres pays européens sont venus s'inscrire dans la tradition britannique de la double déclaration d'intérêts, à savoir l'Irlande (1995) et le Portugal (1993).

L'Allemagne s'inscrit elle aussi dans la logique britannique, dans la mesure où tout membre qui s'occupe à titre professionnel, ou contre

[57] Les membres de la Chambre des Lords ne sont pas tenus de faire ce type de déclaration.

[58] P. ex. postes de direction rémunérés dans des entreprises publiques ou privées, emplois et fonctions rémunérés, professions, clients, parrainages financiers, cadeaux, visites d'outre-mer, paiements provenant de l'étranger, terrains et biens d'une valeur importante ou desquels provient un revenu important, portefeuilles d'actions, etc.

[59] Au Royaume-Uni, l'obligation de déclarer les avoirs du conjoint et des enfants à charge ne s'étend qu'aux portefeuilles d'actions (sous certaines conditions) et à l'hospitalité, aux cadeaux et aux visites d'outre-mer.

Copyrighted material

honoraires, d'une matière faisant l'objet de délibérations dans une commission du Bundestag doit, s'il est membre de cette commission, faire connaître, avant les délibérations, ses liens d'intérêts. Par contre, les membres du Bundestag et du Bundesrat[60] ne sont pas obligés de déclarer leur patrimoine privé. L'indication des activités ou des fonctions exercées est considérée comme suffisante; les revenus provenant des activités déclarées doivent uniquement être précisés lorsqu'ils dépassent <:ertains montants minimaux périodiquement fixés.

Dans les pays Scandinaves et aux Pays-Bas, la déclaration vise également avant tout à rendre publics les intérêts des membres en du Parlement. Il est donc logique qu'elle porte davantage iur les engagements et intérêts financiers et économiques que sur la composition proprement dite du patrimoine.

Ainsi, en Suède, tout député doit s'abstenir de participer aux déjbats de la Chambre ou à une réunion de commission pour un dossier qui le concerne personnellement ou qui concerne un de ses proches Si le parlementaire suédois décide de faire une déclaration, elle devra comporter les renseignements suivants:

- le nom de la société, si le membre possède des parts pour une valeur dépassant un certain seuil,
- la dénomination officielle sous laquelle les actifs immobiliers à usage commercial (à l'exclusion de toute habitation à usage privé) sont enregistrés,
- le nom de l'employeur et le type de contrat pour tout emploi qiii n'est pas seulement temporaire,
- le nom de l'employeur et la nature de l'accord pour tout accord financier avec un ancien employeur qui donne lieu à rémunération pendant la durée du mandat,
  le nom de l'employeur et la nature de l'accord pour tout accord financier qui ne prendra effet qu'au terme du mandat,
- le type de contrat et le nom de l'entreprise si le membre exerce une activité en dehors du Parlement,
- le type de contrat et le nom de l'entreprise si le membre siège d^ns des conseils d'administration,

*° Certains membres du Bundesrat peuvent néanmoins être tenus de faire une déclaiation de patrimoine en vertu de la législation de leur Land.

Copyrighted material

- le type de contrat et le nom de l'employeur pour les mandats dans l'administration publique ou des collectivités locales, qui n'ont pas un caractère temporaire,
- le type d'avantage et le nom de celui qui l'accorde dans le cas où le député bénéficie régulièrement d'avantages matériels ou d'une forme d'assistance (secrétariat, recherche...).

Les informations fournies ne comportent aucun chiffre.[61]

Par contre, dans les pays qui ont opté pour une déclaration «style français» (Algérie, Cap-Vert, Espagne, Italie, Japon, Hongrie, Pologne, Uruguay, Venezuela...), les parlementaires sont censés décrire jusque dans les moindres détails la composition de leur patrimoine: biens immeubles, valeurs mobilières, autres biens meubles tels qu'automobiles, bateaux et avions, créances, dépôts et dettes. En outre, la déclaration de situation patrimoniale concerne alors non seulement la totalité des biens propres du déclarant mais souvent aussi ceux de la communauté ou les biens réputés indivis.

3. Qui est tenu de faire la déclaration?

Notons d'abord que les pays Scandinaves se distinguent par le caractère non obligatoire de la déclaration. Cela signifie que chaque député peut choisir d'entrer ou non dans le système, mais s'il fait une déclaration, elle doit être complète.

Dans presque tous les pays qui connaissent l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine, cette obligation s'applique à l'ensemble des parlementaires. La Zambie fait exception à cette règle, en limitant la déclaration de patrimoine aux parlementaires qui sont en même temps soit

[61] Le système danois présente de nombreuses similitudes avec le système suédois, mais se distingue par la précision avec laquelle le contenu de la déclaration est déterminé. Ainsi, à côté des rubriques qu'on retrouve en Suède, le membre devra également déclarer:
- les dons reçus de personnes privées, dépassant un montant de 2000 DKK, pour autant que ces dons présentent un lien avec l'appartenance à l'assemblée;
- les voyages à l'étranger, si les frais ne sont pas totalement couverts par l'Etat, le membre ou son parti, et pour autant que le voyage présente un lien avec son appartenance à l'assemblée;
- tout paiement, avantage financier ou don reçu de la part d'autorités, organisations ou personnes privées d'origine étrangère, pour autant que ce paiement présente un lien avec l'appartenance à l'assemblée, etc.

En Norvège et en Finlande, il existe des systèmes comparables. Dans ce dernier pays, le régime est plus sévère pour les ministres. Ainsi, si les parlementaires peuvent se contenter de faire auprès de leur assemblée une déclaration volontaire en début et en fin de mandat, la loi oblige les membres du Gouvernement à transmettre leur déclaration ainsi que toute modification significative au Parlement, qui peut même y consacrer une discussion.

Copyrighted material

ministre, soit Président ou vice-président de l'assemblée. Les rrjembres ordinaires («back-benchers»), pour leur part, sont obligés de déclarer les intérêts qu'ils pourraient avoir dans des contrats gouvernementaux

Dans certains pays, le champ d'application *ratione personae* de l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine est plus étendu. C'est par exemple le cas en France, où depuis 1988, non seulement les parlementaires et le Président de la République, mais aussi les membres du Gouvernement et les élus exerçant des fonctions de caractère exécutif au sein des collectivités territoriales sont obligés de déposer une déc aration de situation patrimoniale.

Aux Etats-Unis, l'obligation s'étend au personnel des assemblées ainsi qu'aux candidats aux élections pour le Congrès et le Sénat

4. Quand la déclaration doit-elle être faite?

Dans les pays Scandinaves et les pays qui ont suivi l'exemple frarjçais, la déclaration est en règle générale faite par écrit, en début et en mandat: dans le mois qui suit l'investiture et dans les deux mois suivant la fin du mandat en Algérie; dans les deux mois qui suivent l'entrée en fonction du parlementaire et deux mois au plus tôt et un mois au pi avant l'expiration du mandat en France[62]; dans les 100 jours suivant le début du mandat au Japon; dans les 30 jours après le début du mandat et deux mois avant les élections en Pologne; dans les quatre semaines i suivant le début et la fin du mandat en Suède.

Souvent, la déclaration doit être renouvelée dans le courant du rtiandat, soit annuellement (p. ex. tous les ans avant le 30 janvier au Cap-Vert, tous les ans entre le 1er et le 30 avril au Japon; tous les ans avant le 31 mars en Pologne...), soit à l'occasion de modifications substantielles (p. que la modification se produit en Algérie; dans les trente jourk après chaque modification substantielle en Espagne...). On vise ainsi à garantir la possibilité d'apprécier l'évolution de la situation patrimoniale des parlementaires entre le moment où ils accèdent à des fonctions électives et celui de l'expiration de leurs pouvoirs, et de vérifier qu'ils n'ont pas bénéficié au cours de leur mandat d'un enrichissement anormal résultant des diverses fonctions dont ils sont investis.

[62] Ou, en cas de dissolution ou de cessation du mandat pour une cause autre que le décèsl, dans les deux mois qui suivent la fin des fonctions.

Copyrighted material

Dans les pays d'influence britannique, ainsi qu'au Bundestag allemand, le parlementaire doit en plus signaler oralement, en début de discussion, tout intérêt pécuniaire ou autre qu'il pourrait avoir dans le dossier traité. En fonction de cette déclaration, l'assemblée peut entre autres décider de ne pas le désigner comme membre de certaines commissions.[63]

5. Auprès de quelle instance la déclaration doit-elle être faite?

Dans presque tous les pays ayant institutionnalisé des déclarations sur la situation patrimoniale et les intérêts financiers des parlementaires, il existe une sorte de «registre» de ces documents.

Le plus souvent, la déclaration est faite auprès du Président de l'assemblée et elle est conservée au secrétariat général. Mais le registre peut également être institué auprès d'un autre organe: la Cour des comptes en Belgique, la Commission d'intégrité («Integrity Commission») en Jamaïque, le médiateur («Parliamentary Commissioner for Standards») au Royaume-Uni.

En Algérie, la déclaration est faite auprès de la Commission de déclaration de patrimoine, qui est composée du Premier Président de la Cour suprême, d'un représentant du Conseil d'Etat, d'un représentant de la Cour des comptes, de deux titulaires d'un mandat électoral national désignés parmi les membres de l'organe législatif par son Président et du Président de la Chambre nationale des notaires.

Parfois, une distinction est faite en fonction de la personne du dépositaire: ainsi, en Roumanie, la déclaration de patrimoine des Présidents du Sénat et de la Chambre est reçue par le Président de la République, alors que les déclarations des autres parlementaires sont reçues par le Président de leur assemblée.

Certains pays ont institué des registres séparés, l'un servant à contrôler l'évolution de la situation patrimoniale des parlementaires et l'autre à contrôler les incompatibilités et les éventuels conflits d'intérêts en cours de mandat. C'est le cas, par exemple, de la France et du Portugal, où l'ensemble des déclarations sur les activités et les fonctions exercées est déposé au sein des assemblées législatives, tandis qu'un registre des

[63] Notons que contrairement à ce que l'on pourrait croire, les Etats-Unis se rapprochent plus du modèle français que du britannique, dans la mesure où il suffit de déposer une déclaration écrite tous les ans avant le 15 mai ainsi que dans les 30 jours après la fin du mandat; les parlementaires américains ne doivent donc pas faire de déclaration orale avant le débat.

Copyrighted material

déclarations concernant la situation patrimoniale a été institué auprès d'une autre entité (Commission pour la transparence financière de la vie politique en France, Cour constitutionnelle au Portugal).

6. Caractère public ou confidentiel des déclarations

«Le caractère public ou confidentiel des déclarations enregistrées constitue un des aspects les plus polémiques de cette matière. Les défenseurs de la confidentialité (...) se fondent notamment sur le droit à la vie privée (...)», alors que les partisans de la publicité font valoir que «l'intérêt public (transparence et moralisation de la vie politique, droit à l'information des citoyens, contrôle public des institutions démocratiques) ne peut pas céder lorsqu'il se trouve face à un intérêt privé» et que «l'acceptation d'une charge politique implique toujours une certaine et nécessaire limitation du droit à la vie privée».[64]

Le contenu différent des déclarations explique dans une grande mesure pourquoi elles sont confidentielles dans certains pays, publiques dans d'autres.

En règle générale, on peut affirmer que plus l'accent est mis sur la pure composition du patrimoine, plus on sera enclin à garder le secret (Espagne, France, Pologne, Roumanie, Uruguay, Venezuela...). Ainsi, en France, la Commission pour la transparence financière est non seulement chargée d'enregistrer les déclarations et de les examiner, el e doit également assurer le caractère confidentiel des déclarations, qui ne peuvent être communiquées qu'à la demande expresse du déclarait ou de ses ayants droit ou sur requête des autorités judiciaires. En Espagne, la partie 'avoirs privés des parlementaires' du registre des intérêts njest pas accessible au public, alors que le reste du registre (activités exercées) peut être consulté par les personnes qui en font la demande et qui justifient d'un intérêt.

Parmi les pays qui exigent de leurs parlementaires qu'ils déclarent tous leurs avoirs, il y en a pourtant quelques-uns qui font exception à la règle de la confidentialité. Ainsi, en Algérie, contrairement à ce qui est le cas dans les autres pays d'influence française, les déclarations des députés algériens sont publiées dans le Journal officiel. En Hongrie, la déc aration est rendue publique sous forme d'extrait.

[64] Transparence et intérêts financiers des parlementaires de l'Union européenne, op. cit., p. 6.

Copyrighted material

Lorsqu'il s'agit d'une déclaration d'intérêts style britannique ou Scandinave, par contre, le public a en général accès au registre des déclarations ou celles-ci sont publiées sous la forme d'un document parlementaire ou dans le Journal officiel. Ainsi, en Suède les déclarations sont conservées dans une base de données publique. L'information est sortie du registre après la fin du mandat, ou à tout autre moment à la demande du membre concerné. Au Royaume-Uni, le registre est publié une fois par an. Il est mis à jour régulièrement sur des feuilles mobiles et il est ouvert au public sur rendez-vous au service du registre des membres. En Australie, le registre peut être consulté par tout citoyen, moyennant le respect de certaines conditions fixées par la Commission des intérêts des membres. La partie du registre qui a trait aux avoirs des conjoint(e)s et des enfants reste toutefois confidentielle.

Le cas du Bundestag est intéressant en raison de la distinction qui y est faite entre les informations publiques et confidentielles. Sont notamment publiés: la profession exercée avant le début du mandat, les activités exercées pendant la durée du mandat, et les dons d'une valeur supérieure à 20 000 DM. Par contre, constituent des informations confidentielles qui ne sont communiquées qu'au Président du Bundestag: les activités exercées avant le début du mandat en tant que membre des organes de sociétés, d'entreprises ou d'institutions de droit public, les contrats conclus aux fins d'activités de consultation ou de représentation, les activités exercées en plus de la profession et du mandat (en particulier la rédaction de rapports d'expertise, les publications et conférences) pourvu que leur rémunération n'excède pas certains montants, les participations importantes dans des sociétés de capitaux et de personnes, etc.[65]

7. Contrôle et sanctions

Les pays Scandinaves et les Pays-Bas se distinguent par l'absence quasi totale de sanctions autres que morales en cas de non-respect de la législation. Le contraste est donc de taille par rapport à la plupart des pays qui ont opté pour une déclaration «style français», où sanctions pénales (peines d'emprisonnement ou amendes) et déchéance du mandat peuvent être le sort de celui qui ne se conforme pas à l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine.

Ibid., p. 7.

Copyrighted material

En France, le contrôle de la Commission pour la trans sarence financière de la vie politique porte sur la variation de la situation patrimoniale du parlementaire. La Commission saisit le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat du cas de tout député ou sénateur qui n'aurait pas déposé l'une des deux déclarations patrimoniales susvisées. Le non dépôt des déclarations constitue une cause d'inéligibilité. C'est le Conseil constitutionnel qui, saisi par le Bureau de l'assemblée, constate le cas échéant l'inéligibilité et par la même occasion déclare, s'il y ;i lieu, le parlementaire démissionnaire d'office. Le non-dépôt entraîne aussi la perte du droit au remboursement forfaitaire par l'Etat des dépenses électorales. Dans le cas où la Commission a relevé des évolutions de patrimoine pour lesquelles elle ne dispose pas d'explications, elle t •ansmet le dossier au parquet.

En Algérie, les sanctions sont de trois ordres. Tout d'abori, si la Commission de déclaration du patrimoine relève des évolutions de patrimoine pour lesquelles la personne concernée n'a pas fourni d'explications (suffisantes), elle en fait mention dans son rapport annuel. Ensuite, toute fausse déclaration expose son auteur à des poursuites vénales. La commission transmet alors le dossier à la juridiction compétente, qui met en oeuvre l'action publique. Enfin, l'absence de déclaration de patrimoine dans les délais fixés entraîne la mise en oeuvre de la procédure de déchéance du mandat électoral. Lorsque l'absence de déclaration intervient en fin de mandat, elle est assimilée à une fausse déclaration.

En Roumanie, s'il est constaté des différences évidentes entre le patrimoine déclaré en début et en fin de mandat et s'il est manifeste que certains biens ou valeurs ne sauraient avoir été acquis avec les revenus légaux du parlementaire concerné, ni par d'autres voies licites, le patrimoine est soumis à contrôle. L'investigation est effectuée oar une commission spéciale, composée de deux juges de la Cour suprême et d'un procureur du parquet général près ladite Cour. La demande d'investigation peut être formulée par le ministre de la Justice, par le procureur général ou par les parlementaires eux-mêmes, si leur patrimoine a fait l'objet d'une mise en cause publique. Les causes sont jugées par la Cour suprême. S'il est établi que l'acquisition de certains biens (ou d'une quote-part du bien) ne peut être justifiée, la Cour prononce soit la confiscation du bien (ou de la quote-part), soit le paiement d'une somme d'argent équivalente à la valeur du bien. Si elle constate une infraction, la Cour transmettra le dossier au parquet compétent, qui décidera de l'opportunité de déc lencher

Copyrighted material

des poursuites pénales. Une fois qu'il est établi par une décision judiciaire irrévocable que le parlementaire ne peut justifier de la provenance de son patrimoine, il sera tenu de démissionner.

Au Japon, s'il constate qu'un membre a délibérément enfreint la loi, le Conseil pour l'éthique peut l'exhorter à démissionner, à s'abstenir de se présenter à l'assemblée pendant une certaine période ou à démissionner de certaines fonctions à l'intérieur de l'assemblée.

Notons qu'il est aussi des pays qui ont opté pour la déclaration de type français, sans prévoir des sanctions aussi draconiennes (Espagne, Hongrie, Uruguay...). Ainsi, en Hongrie, tant que le membre n'a pas fait sa déclaration, il ne peut exercer ses droits et il ne recevra pas d'indemnité; une déclaration inexacte peut donner lieu à une procédure d'incompatibilité, mais le membre ne peut être forcé de démissionner. En Uruguay, les sanctions en cas de non dépôt ou en cas de fausse déclaration sont uniquement d'ordre moral.

Au Royaume-Uni, tout membre qui omet sciemment de déposer sa déclaration ou de signaler dans les 28 jours d'éventuelles modifications ou qui fournit des renseignements fallacieux ou inexacts, se rend coupable d'une offense envers l'assemblée (V. *infra* Troisième partie, Chapitre V). «Les plaintes, qu'elles émanent de membres de la Chambre ou de particuliers, alléguant qu'un membre de la Chambre a failli à ses obligations en ce qui concerne l'enregistrement ou la divulgation d'intérêts financiers ou a enfreint de quelque autre manière le règlement établi par la Chambre, doivent être adressées par écrit au médiateur («Parliamentary Commissioner for Standards»). Si le médiateur est convaincu que les éléments de preuve présentés à l'appui de la plainte justifient qu'il soit donné suite à celle-ci, il invite le membre intéressé à répondre à la plainte et procède à une enquête préliminaire. S'il décide, après avoir procédé à des investigations, que la plainte ne semble pas de prime abord fondée, il fait part brièvement de ses conclusions à la Commission d'enquête. S'il estime que la plainte paraît à première vue fondée ou qu'elle soulève des problèmes plus importants, il expose les faits et ses conclusions à la Commission, laquelle formule une recommandation à l'attention de la Chambre sur le point de savoir s'il est nécessaire ou non de donner suite à la plainte.»[66] En 1990, l'ancienne

[66] Chambre des Communes, manuel de la procédure dans les affaires publiques, 14e édition, p. 61, cité dans Transparence et intérêts financiers des parlementaires dans l'Union européenne, op. cit., p. 9.

Copyrighted material

Commission d'enquête sur les intérêts des membres a formula à une plainte présentée à rencontre d'un membre, lequel a été sanctionné par la Chambre (suspension et privation de l'indemnité pendant vingt jours) et a perdu son siège lors des élections générales. En 1995, l'ancienne Commission des privilèges a reconnu le bien-fondé d'une plainte présentée contre deux membres de la Chambre et a suspendu leur mandat pour une durée respectivement d'une et de trois semaines.[67]

Aux Etats-Unis d'Amérique, si la Commission d'éthique constate que la déclaration n'a pas été faite ou qu'elle est fausse, une action civile peut être intentée contre le membre, devant le tribunal de district (district court) compétent.

Mentionnons enfin l'originalité du système en vigueur en Pologne, qui réside surtout dans le fait que les données contenues dans les déclarations de patrimoine sont systématiquement examinées par une commission parlementaire, qui fait rapport au Bureau de la Diète. Ces commiss ons ont le droit de comparer les déclarations avec des déclarations antérieures (qui sont conservées pendant 6 ans).[68]

IV. Les immunités parlementaires[69]

1. Introduction

Michel Ameller rappelle ajuste titre «qu'à Rome, les tribuns de *h* plèbe, qui étaient en quelque sorte les parlementaires de l'époque, étaient considérés comme des personnages sacro-saints et bénéficiaient à ce titre d'une protection particulière. 11 était absolument interdit de s'attaquer à eux ou de les gêner dans l'exercice de leurs fonctions. Tout individu qui

ibid.

[68] Ce type de contrôle systématique par une commission parlementaire n'est d'ai Heurs pas le monopole de la Pologne; il est également typique de la République de Corée, où la C0mmission éthique (National Assembly Public Officiai Ethics Committee) peut examiner outes les déclarations de patrimoine qui doivent être déposées tous les ans au secrétariat de l'a ssemblée, avant le 31 janvier. Mais contrairement à ce qui prévaut en Pologne, la Commission $_{ci}$ $_{i}$ question est composée non seulement de quatre membres de l'assemblée, mais également de $_{ciiq}$ experts externes à l'assemblée. Si elle constate des erreurs, la Commission peut recommlander des peines disciplinaires.

[69] Nous avons pu puiser, pour ce chapitre, dans les informations recueillies par IU. Robert Myttenaere, Secrétaire Général adjoint de la Chambre des représentants de Belgique («Les immunités des parlementaires». Informations constitutionnelles et parlementaires, ASpP, 1998, n°175, p. 105-144).

Copyrighted material

bravait cette interdiction devenait un hors-la-loi et pouvait être exécuté par le premier venu.» [70]

Si le droit des immunités ne va (heureusement) plus aussi loin à l'heure actuelle, il ne procède pas moins de la même idée: les représentants du peuple doivent être entourés de garanties, d'une part pour marquer la dignité, la gravité et l'importance de la fonction qu'ils occupent et, d'autre part et surtout, pour leur assurer une tranquillité d'esprit propre à favoriser l'exercice de leur mandat. Dans cette optique, l'institution des immunités parlementaires a donc bien une valeur universelle et permanente, même si elle ne présente pas partout le même aspect ni la même portée.

Les conceptions différentes en matière de protection des parlementaires par le biais des immunités parlementaires résultent essentiellement de deux options divergentes en matière de protection des droits de l'homme.

L'idée même de définir par écrit les droits de l'homme à l'égard du pouvoir en place est d'origine anglo-saxonne. «La première manifestation de ce genre remonte très loin dans le temps: il s'agit de la Grande Charte imposée, en 1215, par les barons anglais à leur souverain. Il faut attendre ensuite 1627 pour voir apparaître la Pétition des droits, puis, peu après, en 1670, le fameux Acte Habeas Corpus, en 1689 le Bill des droits et en 1701 l'Acte d'établissement.»[71] Tous ces actes confirment, régularisent ou développent les droits des individus face aux autorités disposant du pouvoir. Ils ont en commun de se référer à la «common law», c'est-à-dire aux franchises et libertés traditionnelles des habitants face à l'abus de la puissance royale. «On ne crée donc aucune prérogative; on confirme ou étend simplement des droits anciens, à mesure que se précisent les moyens du pouvoir central.»[72]

Il en va de même aux Etats-Unis d'Amérique, où la Constitution de 1787 ne comporte pas de déclaration des droits au sens formel. Les droits historiques et coutumiers importés par les pèlerins du Mayflower s'étaient imposés tout naturellement quelque temps auparavant pour figurer dans la Déclaration d'Indépendance de 1776. Plus tard, de nombreux

[70] Ameller, M., «Droits de l'homme et immunités parlementaires» *in Le Parlement:* gardien des droits de l'Homme, Rapport introductif dans le cadre du symposium interparlementaire de Budapest, Genève, UIP, 1993, p. 32.
[71] Ibid., p. 31.
[72] Ibid., p. 31.

Copyrighted material

amendements (notamment en 1868 avec le «due process of law») sont venus rationaliser et renforcer, par écrit, ces droits considérés ai départ comme allant de soi.

La conception anglo-saxonne des immunités plonge par conséquent ses racines dans l'évolution progressive d'une coutume, qui s'est consolidée lentement mais de façon ininterrompue. Dans cette logique, «la protection de l'individu, qu'il possède ou non la qualité de parlementaire, va de soi et si, par malheur, il n'en était pas ainsi, il reste toujours le recours ultime face aux empiétements du pouvoir: l'appel à la justice fondé dès 1215 sur la Grande Charte et précisé par l'Acte Habeas Corpus. On comprend dès lors que les membres du Parlement britannique n'aient pas vraiment ressenti le besoin d'instaurer une protection spécifique pour eux-mêmes, les institutions de droit commun suffisant à prévenir et à réprimer les poursuites, les arrestations et les détentions illégales et arbitraires».[73] Il va sans dire qu'un tel régime n'est possible que dans la mesure où il existe dans le pays un accord fondamental sur les valeurs essentielles de la vie politique.

Le processus intervenu en France est d'une tout autre nature. *ï,n* effet, la Déclaration des droits de l'homme de 1789 n'y est pas venue confirmer un ensemble de droits déjà reconnus, mais proclamer une ambition nouvelle à vocation universelle, destinée à s'imposer au nom de la raison pure.

D'une part, la Déclaration des droits de l'homme et la création de l'Assemblée nationale étaient le résultat d'une révolution et ne reposaient pas sur un large accord touchant toutes les couches de la population. C'est pourquoi la sauvegarde des représentants du peuple, l'indépendance des élus, leur droit d'aller et venir, de s'exprimer, d'être à l'abri d'exactions les empêchant d'exercer leur mandat, imposaient des mesures particulières. Des mesures qui étaient manifestement dirigées contre le pouvoir exécutif.

D'autre part, l'Assemblée nationale avait acquis dans le dontexte révolutionnaire une position de supériorité par rapport aux autres organes de l'Etat. Elle pouvait donc aller plus loin que son homologue britannique C'est ainsi que le 23 juin 1789, l'Assemblée nationale française décrète que «la personne de chaque député est inviolable». La notion d'inviolabilité, jusqu'alors inconnue, est ainsi créée.

" Ibid., p. 33.

Copyrighted material

Au fil des années, les conséquences juridiques et pratiques du principe d'inviolabilité seront affinées, si bien qu'il apparaît progressivement une nette distinction entre les actes posés par le parlementaire en cette qualité, et ceux dont il est l'auteur à titre privé. On voit poindre ainsi la division partageant les immunités entre l'irresponsabilité et l'inviolabilité. C'est ce modèle français, avec ses deux volets irresponsabilité/inviolabilité, qui va exercer une influence prépondérante, d'abord dans les pays du continent européen et ensuite dans les (anciennes) colonies.

Dans ce qui suit, nous étudierons donc d'une part la liberté de parole («freedom of speech») — également connue dans les pays de tradition française sous le nom d'irresponsabilité parlementaire *(infra,* 2.) —, et, d'autre part, l'inviolabilité parlementaire *(infra,* 3.).

2. L'irresponsabilité parlementaire

a) Un acquis britannique

Comme on l'a déjà signalé ci-dessus, l'histoire de la liberté de parole («freedom of speech») est inextricablement liée à l'histoire constitutionnelle du Royaume-Uni. Elle a évolué en parallèle avec la lutte parfois féroce et prolongée menée par la Chambre des Communes contre la Couronne.

L'origine de la liberté de parole remonte à la session du Parlement britannique qui eut lieu début 1397, lorsque la Chambre des Communes vota un projet de loi qui dénonçait la conduite scandaleuse de la cour de Richard II d'Angleterre ainsi que les charges financières excessives qui en résultaient. Le député Thomas Haxey, qui avait pris l'initiative de cet acte dirigé directement contre le Roi et sa cour, fut jugé etcondamné à mort pour trahison. Cependant, grâce aux pressions exercées par les Communes, la sentence ne fut pas exécutée, le souverain lui ayant accordé sa grâce.

Cet incident amena la Chambre des Communes à examiner la question du droit des parlementaires de discuter et de délibérer en pleine autonomie et liberté sans interférence de la Couronne. Pratiquement trois cents ans plus tard, la liberté de parole, instaurée à la Chambre des Communes au début du XVIe siècle, fut confirmée par l'article 9 du «Bill of Rights» de 1689 qui soustrayait expressément les discussions et les actes des parlementaires à toute forme d'ingérence ou de contestation extérieure au Parlement.

Copyrighted material

De nos jours encore, la coutume veut qu'au début de chaque nouvelle législature, le Speaker, dès son élection, fasse valoir ses droits au nom de la Chambre des Communes devant la Chambre des Lords en demandant humblement de confirmer les droits et privilèges anciens et incontestés de la Chambre des Communes, dont la liberté de parole[74].

La plupart des pays du Commonwealth ont été marqués par la tradition britannique et ont adopté des dispositions similaires. Mais le principe de la liberté de parole ou de l'irresponsabilité parlementaire ne s'est pas arrêté aux frontières du Commonwealth. Dans pratiquement tous les auties pays (exceptions: Cuba, Kazakhstan), on retrouve sous l'une ou l'autre forme la règle selon laquelle les parlementaires ne peuvent être poursuivis en raison d'une opinion ou d'un vote émis dans l'exercice de leur mandat. Contrairement à ce qui est le cas pour l'inviolabilité parlementaire (V. *infra),* nous sommes donc en présence d'une homogénéité relativement grande, même s'il y a parfois d'importantes différences quant au champ d'application.

L'irresponsabilité parlementaire se caractérise non seulement par une relative homogénéité au niveau international, mais aussi par une grande stabilité. La plupart des pays signalent qu'aucune modification récente n'a été apportée à la législation en la matière.[75]

b) Champ d'application

Le champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire (liberté de parole) peut être étudié sous quatre angles: *rationepersonae* (qui bénéficie de la protection?), *ratione temporis* (début et fin de la protection), *ratione loci* (la protection est-elle limitée à l'enceinte du Parlement ou s'étend-elle au-delà?) et *ratione materiae* (quels sont les actes couverts par l'irresponsabilité?).

[74] Erskine May, op. cit., pp. 70-74.

[75] Quelques exceptions:

- le Sénat australien vient de prévoir une disposition en vertu de laquelle une personne qui a été citée (dans un contexte négatif) au cours d'une réunion parlementaire peut faire insérer une réponse dans le compte rendu de la réunion;
- au Royaume-Uni, une modification a été apportée à la législation (Defamation Act 1996), modification en vertu de laquelle les parlementaires peuvent renoncer à leur privilège individuel dans le cadre d'une procédure pour calomnie et diffamation. L'existence d'un privilège n'était pas reconnue précédemment.

Copyrighted material

Ratione personae

Il semble évident que ce sont en premier lieu les parlementaires qui bénéficient de l'irresponsabilité parlementaire, ainsi que les ministres qui sont en même temps parlementaires (dans les pays où il n'existe aucune incompatibilité entre les deux fonctions).[76]

Dans un certain nombre de pays — surtout, mais pas exclusivement de tradition britannique (Canada, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Suisse...) —, «la protection est plus étendue et s'applique à toutes les personnes qui participent au débat parlementaire (tels les ministres, même s'ils ne sont pas parlementaires), ou à toute personne qui participe aux travaux (...)»" C'est par exemple le cas en Australie et au Royaume-Uni, où la liberté de parole s'étend également à toutes les personnes qui participent aux travaux parlementaires (fonctionnaires, témoins, avocats, requérants).[78] L'Irlande vient d'adopter une modification légale en ce qui concerne la liberté de parole des témoins qui sont appelés à comparaître devant une commission parlementaire. Ces témoins jouissent d'une immunité absolue et ne peuvent par conséquent pas être poursuivis pour des propos qu'ils ont tenus au cours de réunions de la commission.

Au Kenya, en Namibie, au Sri Lanka, en Zambie et, dans une certaine mesure, au Bangladesh, la protection s'étend aux fonctionnaires du Parlement. Aux Philippines, les collaborateurs des parlementaires sont également protégés.

Par contre, dans les pays qui s'inscrivent plus dans la tradition française, l'irresponsabilité ne couvre en principe que les parlementaires. Notons toutefois que la jurisprudence française admet, sur la base de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse, que les témoins qui déposent devant une commission d'enquête parlementaire bénéficient également de l'irresponsabilité.[79]

[76] Notons cependant que dans quelques pays (Belgique, Guinée...), les ministres jouissent d'une irresponsabilité spécifique liée à leur fonction ministérielle. En Roumanie, le régime de l'irresponsabilité juridique pour les opinions politiques des parlementaires s'applique également au Président de la République.

[77] Myttenaere, R., op. cit., p. 109.

[78] Y compris pour les débats des commissions et les sessions de la Chambre des Lords siégeant en sa qualité judiciaire.

[7] «On considère (cour d'appel de Paris, 16 janvier 1984) que les propos des témoins entendus devant une commission d'enquête bénéficient de l'immunité prévue pour tout rapport et toute pièce imprimée par l'ordre de l'Assemblée nationale et du Sénat, sauf en cas de propos diffamatoires ou injurieux s'avérant étrangers à l'enquête parlementaire ou malicieux.»

Copyrighted material

Ratione temporis

Dans certains pays, «les parlementaires jouissent de l'inviolabilité parlementaire à partir du moment de leur élection, mais sous condition résolutoire de l'invalidation de leur élection».[80] C'est notamment le cas dans beaucoup de pays de tradition française (Belgique, Italie...) et dans bon nombre de nouvelles démocraties d'Europe de l'Est (Estonie, Pologne, République tchèque, Slovénie...). Dans d'autres (par exemple au sein de la Fédération de Russie, au Mali...), cette protection est accordée après que l'élection du parlementaire a été validée. Parfois, ('est la prestation du serment parlementaire qui est considérée comme le point de départ de la protection (Argentine, Autriche, Bangladesh, Chili, Chypre, Hongrie, Inde, Malaisie, Mongolie, Mozambique, Namibie, Pays-Bas, Philippines, République de Corée, Sri Lanka, Suisse, Uruguay...).

Dans un certain nombre de pays, la liberté de parole n'existe que pendant les réunions. C'est notamment le cas dans certains pays de tradition britannique (Australie, Royaume-Uni...) ainsi que de pays tels que l'Egypte, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Malaisie et les Philippines. Il va de soi que dans ces pays, le parlementaire ne jouira de l'irresponsabilité qu'à partir de la première séance. Dans bon «ombre d'autres pays, la protection est respectée en toutes circonstances, que le Parlement soit ou non en séance. Parmi les pays appliquant cette règle, on peut citer certains pays Scandinaves (Danemark, Finlande, Norvege...), certains pays de tradition française (Espagne, Gabon, Guinée, Italie, Mali ...) mais aussi des pays aussi divers que l'Autriche, la Fédération de Russie, la Grèce, le Kenya, le Koweït, la Mongolie, la Polojme, la Roumanie, la Suisse, le Sri Lanka, la Thaïlande.

Dans tous les cas étudiés, l'irresponsabilité parlementaire prend fin au moment de l'expiration du mandat ou de la dissolution du Parlement. Elle reste néanmoins d'application pour les propos tenus et les votes exprimés pendant l'exercice du mandat. On pourrait dire qu'elle est illimitée dans le temps pour les débats et votes du Parlement qui sont publiés sous diverses formes.

Ratione loci

Dans la plupart des pays, le bénéfice de l'irresponsabilité parlemsntaire est lié à l'exercice du mandat parlementaire plutôt qu'à l'endroit où les

Myttenaere, R., op. cit., p. 110.

Copyrighted material

propos contestés ont été tenus. La liberté de parole n'est alors «pas limitée dans l'espace, ce privilège étant accordé tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du Parlement».[81] En revanche, seront exclus de l'irresponsabilité les actes qui ne peuvent être reliés à l'exercice du mandat parlementaire, même s'ils sont posés à l'intérieur de l'enceinte parlementaire.

Dans un certain nombre de pays (Allemagne, Bangladesh, Chypre, Egypte, Estonie, Finlande, Inde, Kenya, Malaisie, Namibie, Norvège, Philippines, Royaume-Uni, Zambie...), cependant, la liberté de parole joue uniquement à l'intérieur des bâtiments parlementaires, à l'exclusion de tout autre endroit.

Ainsi, au Royaume-Uni, «le privilège est restreint par une stricte définition de la notion de «débats au Parlement», celle-ci étant limitée à tout ce qui est dit ou fait par un membre dans l'exercice de ses fonctions en tant que membre d'une commission de l'une ou de l'autre Chambre, ainsi que tout ce qui sera dit ou fait dans l'une ou l'autre Chambre au titre de la conduite des affaires du Parlement». Le parlementaire reste par conséquent responsable, comme tous les autres citoyens, de tout ce qu'il fait en dehors des débats du Parlement, «même lorsque ses actions concernent des questions ayant un rapport avec ses fonctions parlementaires, telles que ses activités dans sa circonscription électorale. Ainsi, des lettres écrites pour le compte d'électeurs à des ministères, à des organismes gouvernementaux ou à des organismes publics auraient peu de chance d'être considérées par les tribunaux comme jouissant du privilège parlementaire.»[82]

[81] ibid.,p. ni.

[82] «(...) la Chambre a été très prudente dans ses décisions concernant les privilèges, et spécialement dans l'interprétation de la phrase-clé sur les «débats du Parlement». Il y a quarante ans, la Chambre des Communes était prête à considérer que les réunions des partis politiques tenues au Palais de Westminster pour discuter des affaires parlementaires pouvaient être considérées comme des réunions auxquelles les Membres participaient «en leur qualité de Membre» et donc tellement proches des «débats du Parlement» que des allégations non fondées concernant des comportements lors de ces réunions pouvaient être considérées comme un outrage au Parlement lui-même. 11 fait peu de doute que, si une telle question était de nouveau évoquée, on aboutirait à une conclusion différente. Il y a quelque trente ans, la Commission des privilèges («Committee of Privilèges») de la Chambre des Communes a conclu qu'une lettre écrite par un Membre à un ministre au sujet des affaires d'un électeur était assimilable à un débat du Parlement; la Chambre a pris la position opposée, qui a prévalu depuis. Dans un domaine voisin, lorsque les Commissions des privilèges ont recommandé des sanctions contre des journalistes qui avaient publié des informations obtenues contrairement à la règle sur les délibérations privées des comités, et qui avaient refusé d'indiquer l'identité des sources leur ayant permis d'obtenir ces renseignements, la Chambre n'a pas voulu appliquer cette recommandation. Bien que ce qu'avaient fait les journalistes était, d'après les précédents, un outrage au Parlement, la Chambre a décidé de ne prendre de sanctions que si le responsable de la fuite, qui, pour les membres, était le vrai fautif, pouvait être identifié.» (L'immunité parlementaire dans les Etats Membres de la Communauté européenne et au Parlement européen, Luxembourg, Parlement européen, 1993, pp. 119 et 123).

Copyrighted material

Parfois, la limitation dans l'espace est poussée encore plus loin: en Malaisie et en Thaïlande, le privilège est limité dans l'espace à la tribune de l'assemblée; au Bangladesh et en Zambie, à la tribune de l'assenhblée et aux commissions; en Afrique du Sud aux propos tenus à la tribun^ et aux interventions dans l'assemblée ou en commission.

En Suède, l'irresponsabilité est limitée aux actes liés aux activités parlementaires normales, telles que les séances plénières et les réunions des organes du Riksdag (commissions, comité électoral, conférence des Présidents...), mais ne concerne ni le Bureau exécutif, ni les commissaires aux comptes, ni le comité chargé de l'examen de la validité du scrutin.

Ratione materiae

Propos tenus à la tribune ou non

Les discours prononcés à la tribune de l'assemblée ou en commission, les propositions de loi ou de résolution, les votes, les questions écrites ou orales et les interpellations sont partout considérés comme tombant sous la protection de l'irresponsabilité parlementaire.

Dans la majorité des pays, il en va de même pour les interruptions pendant la séance, mais on compte certaines exceptions (Allemagne, Australie, Croatie, Egypte, ex-République yougoslave de Macédoine, Gabon, Irlande, Kenya, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Norvège, République de Corée, République tchèque, Slovénie, Thaïlande...*]*.

S'il existe un nombre important de pays où les paroles prononcées à l'occasion des activités des groupes politiques bénéficient également de la protection de l'irresponsabilité parlementaire (Allemagne, Bélarus, Belgique, Burkina Faso, ex-République yougoslave de Maccdoine, Fédération de Russie, Gabon, Grèce, Guinée, Hongrie, Mongolie, Portugal, Roumanie, Uruguay), tel n'est pas le cas dans la majorité des pays et surtout pas dans les pays de tradition britannique.

Répétition de propos tenus à l'assemblée

Dans la plupart des pays, un parlementaire ne peut être tenu pour responsable des propos ou des votes dont il est rendu compte dans des publications officielles du Parlement (compte rendu analytique et annales des réunions, rédigés par les services du Parlement).

Copyrighted material

«Les avis divergent toutefois en ce qui concerne la question de savoir si un parlementaire peut invoquer l'irresponsabilité lorsqu'il répète, par voie de presse ou dans des écrits, des propos qu'il a tenus dans l'assemblée.»[81] Dans certains pays (Autriche, Burkina Faso, Croatie, Grèce, Guinée, Hongrie, Italie, Mali, Mozambique, Portugal, Roumanie, Slovénie, Uruguay...), la protection s'applique sans restriction à la répétition, à l'extérieur du Parlement, de paroles prononcées à l'intérieur du Parlement. Dans la plupart des pays, toutefois, le parlementaire ne peut invoquer l'irresponsabilité dans ce dernier cas de figure. Ainsi, au Royaume-Uni, les paroles prononcées hors du Parlement par des membres répétant des paroles utilisées dans le cadre des débats «ne seraient pas protégées contre des actions en diffamation, bien que les tribunaux n'autoriseraient pas que l'on utilise à titre de preuve les débats du Parlement pour appuyer une action en justice au titre de mots ou d'actes d'un membre en dehors du Parlement».[1*4] Des communications verbales ou écrites entre un membre du Parlement et un ministre, ou entre deux membres sur des sujets se rapportant étroitement aux débats de l'assemblée ou d'une commission seraient néanmoins généralement considérées comme entrant dans le cadre protégé de la liberté de parole.

Propos tenus lors de débats à la radio ou à la télévision ou lors de meetings politiques

Dans un groupe restreint de pays (Bélarus, Burkina Faso, Egypte, Fédération de Russie, Gabon, Grèce, Guinée, Hongrie, Kenya, Mongolie, Roumanie, Uruguay), la participation à des débats à la télévision ou à la radio, ainsi que les interviews sont protégés par la liberté de parole.

En général, toutefois, les propos tenus lors de débats à la télévision ou à la radio ne sont pas protégés, même s'il convient de nuancer. Selon la jurisprudence française, l'irresponsabilité ne couvre ni les propos tenus par des parlementaires au cours d'un entretien radiophonique, ni le rapport rédigé par des parlementaires dans le cadre d'une mission accomplie pour

[81] Myttenaere, R., op. cit., p. 112.
[84] L'immunité parlementaire dans les Etats Membres de la Communauté européenne et au Parlement européen, op. cit., p. 119.

Copyrighted material

le Gouvernement.[85] En Australie, l'irresponsabilité ne couvre pas ron plus les émissions de radio et de télévision. Toutefois, un privilège a été prévu pour les comptes rendus «obligatoires» des travaux parlementai-es à la radio et à la télévision. Le 'Parliamentary Proceedings Broadcasting Act' de 1946 accorde l'immunité contre toute poursuite judiciaire engagée à la suite de la radiodiffusion (intégrale) des travaux parlementaires par l'Australian Broadcasting Corporation. Les comptes rendus fragmentaires (sous forme d'extraits) des travaux parlementaires font l'objet d'un privilège qualifié, en vertu duquel ils sont «privilégiés» tant qu'ils ne procèdent pas d'une intention malveillante ou qu'ils ne sont pas inspirés par des motifs inadmissibles (ex. publicité pour des partis politiques ou dans le cadre de campagnes électorales, satire ou persiflage, ou motifs commerciaux). En Namibie, l'irresponsabilité parlementa re ne s'applique pas aux débats télévisés ou radiophoniques, à moins que ceux-ci aient lieu «à la demande du Parlement». En Pologne, l'irresponsabilité ne s'applique ni aux débats ni aux interviews, à moins que ceux-ci soient 'indissociables' du travail parlementaire. Enfin, en Italie, les propos tenus lors d'une interview peuvent bénéficier du privilège pour autant qu'ils présentent un lien avec les activités parlementaires.

Les meetings politiques sont en règle générale exclus du champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire, mais il y a des exceptions (Bélarus, Burkina Faso, Egypte, Fédération de Russie] Grèce, Guinée, Hongrie, Mongolie, Roumanie, Uruguay...).

L'irresponsabilité «relative» et le «privilège qualifié»

Certains pays occupent une position intermédiaire intéressante. Ainsi, en Suisse, l'irresponsabilité (absolue) est limitée aux interventions au sein de l'Assemblée fédérale. Les Chambres fédérales peuvent toutefois accorder, après examen par les commissions, l'irresponsabilité ive) pour des actes directement liés aux activités parlementaires, tels que les exposés publics, les débats (à la télévision ou à la radio), les publîbations, etc. Cette irresponsabilité «relative» signifie que les poursuites criijiinelles

[85] Pendant longtemps, en France, deux thèses se sont côtoyées en ce qui concerne l'irresponsabilité parlementaire. Selon la première, extensive, tout acte politibue d'un parlementaire était considéré comme étant posé dans l'exercice du mandat de ce dernier. Selon la deuxième thèse, plus restrictive, seuls les actes nécessaires à l'exercice du mandat parlementaire étaient couverts par l'irresponsabilité parlementaire. La dernière thèse a été confirmée en 1989 par une décision du Conseil constitutionnel.

Copyrighted material

ne peuvent être intentées qu'avec l'autorisation du Parlement (Chambres fédérales). En Irlande, un «privilège qualifié» est accordé pour les publications non officielles de propos tenus par les parlementaires lors d'une intervention au sein de l'assemblée. La différence entre le privilège «absolu» et le privilège «qualifié» réside dans le fait que dans le cas de l'irresponsabilité absolue, les cours et tribunaux n'ont pas juridiction, alors qu'ils l'ont dans le cas du privilège qualifié, mais le parlementaire peut alors invoquer ce privilège comme moyen de défense dans un procès pour calomnie et diffamation. Le même type de privilège qualifié existe également en Nouvelle-Zélande, où il s'applique d'ailleurs également aux communications entre le parlementaire et les habitants de son district électoral.

Relation écrite ou orale de propos ou d'écrits des parlementaires

Si un parlementaire ne peut, en règle générale, être tenu pour responsable des propos ou des votes dont il est rendu compte dans des publications officielles du Parlement, la situation est différente lorsque d'autres personnes reproduisent, oralement ou par écrit, ou commentent des écrits ou discours de parlementaires.

«Cette pratique est autorisée dans la plupart des pays, à condition que la relation soit fidèle et de bonne foi.»[86] Ainsi, la Constitution fédérale autrichienne dispose expressément que «nul ne sera tenu pour responsable de la publication de comptes rendus fidèles de débats tenus au cours de réunions publiques du Conseil national et de ses commissions. En Allemagne également, la législation dispose explicitement que l'on ne peut être poursuivi pour avoir rapporté fidèlement les propositions en séance publique du Bundestag et dans les commissions.»[87]

Dans un certain nombre de pays de tradition britannique (Australie, Irlande, Nouvelle-Zélande), le privilège dit «qualifié» s'applique en pareil cas (V. *supra).* En vertu de ce privilège, les cours et tribunaux ont juridiction, mais le privilège peut être utilisé comme moyen de défense dans une procédure pour calomnie et diffamation.

[86] Myttenaere, R., op. cit., p. 116.
[87] Ibid., p. 117.

Copyrighted material

«Au Mali, la reproduction et le commentaire fidèles de discburs de parlementaires n'est possible que moyennant l'accord de ces derniers. La publication se fait alors sous la responsabilité des parlementaires.»[88]

Enfin, dans un nombre (limité) de pays (dont le Kenya, la Malaisie, les Pays-Bas, la Pologne, la République de Corée, la Thaïlande!...), le privilège de la liberté de parole ne s'étend pas à la relation écrite ou orale des paroles ou écrits de parlementaires.

Restrictions en fonction de la nature des propos tenus

Dans la plupart des pays, l'irresponsabilité parlementaire fait l'objet de certaines restrictions. Certaines déclarations ou certains comportements sont en effet considérés comme inadmissibles et ne sont par conséquent pas complètement couverts par l'immunité. Ces restrictions puisent leur fondement dans les règlements des Parlements et visent à assurer le bon déroulement des réunions. En général, t'est le Président de l'assemblée ou d'une commission parlementaire[89] qui veille à leur respect.[90]

Les insultes à l'adresse du chef de l'Etat (Président, Roi) ne sont pas couvertes par la liberté de parole en Australie, à Chypre, en Malaisie. Au Canada, les insultes à l'adresse de la famille royale sont également interdites. A Chypre, il est interdit de manquer de respect à l'égard du chef de l'Etat ou d'autres autorités durant les séances; au Bénin, de prononcer des injures, des provocations ou des menaces envers les membres du Gouvernement et de certaines institutions.

Dans certains pays, le plus souvent de tradition britannique (Australie, Bélarus, Malaisie, Nouvelle-Zélande...), des restrictions sont également imposées en ce qui concerne les critiques que les parlementaires sont autorisés à formuler à l'égard de juges et en ce qui concene les déclarations relatives à des actions pendantes devant les juridictions (affaires *«sub judice»).* «En Malaisie, les parlementaires ne sont pas autorisés à critiquer les juges. En Australie, (...) l'usage (...) veut que l'on évite les débats pouvant donner lieu à des prises de position à propos d'actions judiciaires pendantes, à moins que l'assemblée n'estime qu'il

«» Ibid.

M Egypte: «Ethics committee», Irlande: «Committee on Procédure and Privilège», Kenya: «Committee on Privilèges»...

*© Voir aussi la troisième partie, notamment les chapitres III (Discipline) et IV (Code de conduite).

Copyrighted material

convient de déroger à cette règle dans l'intérêt général. Cette règle coutumière ne figure pas dans le règlement, mais elle est appliquée et interprétée par le Président en fonction des circonstances. Au Royaume-Uni, le règlement de la Chambre des Communes prévoit que les parlementaires ne peuvent formuler de critiques à l'égard d'un juge que par voie de motion.» Toutefois, »le parlementaire qui ne respecte pas cette règle bénéficie toujours de la protection du privilège. Des dispositions similaires existent en Afrique du Sud et en Irlande en ce qui concerne les accusations formulées à rencontre du chef de l'Etat, des membres, des juges et de certains élus. Les accusations à leur adresse ne peuvent être formulées au cours des débats, mais elles peuvent l'être par voie de motion.»[91]

La diffusion d'informations relatives à des séances parlementaires à huis clos ne semble jamais pouvoir relever de l'irresponsabilité parlementaire. Il en va de même pour des actes plus graves que des paroles, comme les coups et blessures. Notons toutefois qu'au Danemark, il est précisé expressément qu'outre les déclarations verbales, toutes les actions «symboliques» sont couvertes par le privilège.

Un certain nombre de pays considèrent également la calomnie et la diffamation comme des actes inadmissibles (Bélarus, Estonie, Hongrie, Mongolie, République de Corée...).

Notons enfin que dans certains pays (Hongrie, Mongolie...), la protection offerte par la liberté de parole ne vaut pas en cas de violation du «secret d'Etat».[92]

c) Degré de protection offert par l'irresponsabilité parlementaire

Le degré de protection que l'irresponsabilité parlementaire offre contre les poursuites varie assez fortement d'un pays à l'autre.

Dans un certain nombre de pays, le privilège est absolu. Cela signifie qu'il exclut toute forme de poursuites — pénales, civiles ou disciplinaires. Il en va ainsi en Belgique, au Canada, au Danemark, en Egypte, en France, en Hongrie, en Italie, en Mongolie, au Portugal, au Royaume-Uni, en

[91] Myttenaere, R., op. cit., p. 118.
[92] En Pologne, par contre, un membre de la Diète qui avait rendu public des documents des Services secrets, fut acquitté par la Cour suprême, qui a jugé que l'irresponsabilité parlementaire s'appliquait (Décision de la Cour suprême du 16 février 1994, n° IKPZ 40/93, Orzecznictwo Sadu najwyzsego, vol. 3-4 (1994).

Copyrighted material

Suisse, pour ne citer que ces exemples. L'irresponsabilité empêchera alors toute citation devant une cour ou un tribunal et toute arrestation.

Dans quelques pays, surtout de tradition britannique (Inde, Nouvelle Zélande...), l'irresponsabilité ne protège que contre les poursuites au civil et non au pénal. Dans quelques rares cas, c'est exactement l inverse (Guinée, Slovénie). En Espagne, une loi de 1988 a étendu l'irrespor sabilité parlementaire aux poursuites devant les juridictions civiles mais elle a été annulée pour inconstitutionnalité par la Cour constitutionnelle.[1]

En Norvège, l'irresponsabilité n'empêche pas que des parlementaires soient cités devant la Cour constitutionnelle. Cette Cour est composée de parlementaires et déjuges de la juridiction suprême. Elle peut condamner des parlementaires pour des infractions qualifiées au pénal. A ce jour, cette procédure n'a pas encore été appliquée.

Enfin, «en Afrique du Sud, il existe une législation spéciale en[1] ce qui concerne les témoins. S'ils ont fait, devant l'assemblée ou des commissions, des déclarations qui, selon le Président, sont complètes et conformes à la vérité, il leur est délivré un certificat sur demarde. Ce document oblige les cours et tribunaux à suspendre toute action civile ou pénale intentée sur la base de ces témoignages faits devant l'asseimlée ou une commission, sauf en cas de faux serment».[94]

d) Levée de l'irresponsabilité parlementaire

Dans certains pays, l'irresponsabilité parlementaire peut être levée par une décision de l'assemblée. C'est le cas notamment au Bélarus, en Croatie, en Hongrie, au Mali, en Mongolie, au Mozambique, en Namibie, en Uruguay.

En Allemagne, l'irresponsabilité ne s'applique pas aux injures calomnieuses, mais un parlementaire ne peut être poursuivi dans pareil cas qu'après la levée de son immunité parlementaire. En Pologne, lorsque les droits des tiers sont en cause (violation de droits personnels ou calomnie et diffamation), la Diète peut lever le privilège dont jouit le parlemeti taire.

La «levée» de l'immunité parlementaire consiste quasiment toujours en une autorisation préalable, prise en général à la majorité simple. En Suisse, les poursuites ne sont possibles qu'après que les Chambres

[1] V. à ce sujet Alba Navarro, M., Prerrogativas parlamentarias y jurisprudencia constitucional, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1996, 42 p.
[94] Myttenaere, R., op. cit., p. 120.

Copyrighted material

fédérales les ont autorisées, à la majorité simple des membres de chaque Conseil. Quelquefois, une majorité spéciale est requise pour autoriser l'engagement de poursuites à l'encontre d'un membre (p. ex. en Finlande, 5/6èmes de l'assemblée). En Zambie, ce n'est pas à l'assemblée mais à son Président qu'il appartient de lever l'irresponsabilité.

Dans d'autres pays, l'irresponsabilité parlementaire est absolue au point qu'elle ne peut être levée. C'est le cas notamment en Afrique du Sud, en Belgique, en Espagne, aux Pays-Bas, au Portugal, en Norvège, en République de Corée, en Roumanie, en Slovénie, au Sri Lanka.

Le plus souvent, l'irresponsabilité parlementaire «est considérée comme étant d'ordre public, le parlementaire ne pouvant y renoncer lui-même».[95] Dans certains pays (Canada, Guinée...), le parlementaire peut décider lui-même de renoncer à ce privilège. En Hongrie également, mais uniquement pour des infractions mineures. Rappelons dans ce contexte que le Royaume-Uni a adopté récemment une modification législative (Defamation Act, 1996) autorisant les parlementaires à renoncer à leur privilège dans les procès pour calomnie et diffamation. En Grèce, la décision appartient tant à l'assemblée qu'au parlementaire lui-même. Celui-ci «peut renoncer à son privilège à titre individuel, mais sa décision n'engage pas l'assemblée, qui doit se prononcer par un vote secret».[96]

Notons que dans la pratique, un parlementaire peut aussi renoncer dans certains cas à son privilège sans devoir suivre une procédure formelle. C'est ainsi que dans les pays où l'irresponsabilité parlementaire est limitée, dans l'espace, au bâtiment qui abrite le Parlement (Irlande, Malaisie...), il suffit au parlementaire de répéter ses propos en dehors de cette enceinte. Le membre peut également, dans certains pays, renoncer à invoquer son privilège dans le cadre d'un procès.

e) Cas de poursuite de parlementaires en raison de propos tenus ou de votes exprimés dans l'exercice de leur mandat

La plupart des pays ne font pas état de procès pour propos tenus ou votes exprimés dans l'exercice du mandat parlementaire.

Au Canada, la Cour suprême «a statué dans une affaire consécutive à des déclarations faites au sein de l'assemblée, dont il pouvait être inféré qu'une loi donnée allait être promulguée. Ces déclarations furent reprises

[95] **Ibid.**
[96] **Ibid., p. 121.**

Copyrighted material

dans un communiqué de presse. Une entreprise privée qui avait perdu un contrat à la suite de ces déclarations cita les personnes en questior devant le juge.»[97] La Cour décida qu'elle n'était pas habilitée à examiine: des déclarations faites au Parlement.[98]

Aux Philippines, «la Cour suprême a jugé qu'un parlementaire ne pouvait invoquer son privilège dans le cas d'accusations formuléjes dans une lettre ouverte publiée dans tous les journaux. La lettre en uestion avait été écrite pendant les vacances parlementaires (Jimepez vs Cabangbang). Dans une autre affaire consécutive à des accusations formulées à l'encontre du Chef de l'Etat, un parlementaire a, par contre, invoqué avec succès la liberté de parole (Osmena vs Pendatun, i960).»[99]

Parmi les autres pays qui font état de procès concernant la liberté de parole, nous citerons à titre d'exemple la Grèce, la Hongrie, la Malftisie,1e Mali, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, la Républ que de Corée, la République tchèque, le Royaume-Uni et l'Uruguay.

Si la liberté de parole semble à première vue ne pas poser trop de problèmes d'application, il serait téméraire d'en conclure qu'(ille est acquise dans tous les Parlements du monde. Il ressort en effet du rapport du Comité des droits de l'homme des parlementaires de 'Union interparlementaire sur la période du 1er janvier 1977 au 4 février 9,93 que le Comité a connu de multiples cas d'atteinte à la liberté d'expression du parlementaire à la tribune du Parlement.

Le rapport cite entre autres le cas d'un parlementaire «qui était poursuivi en vertu de la loi relative à la sécurité nationale pour un discours proioncé a l'Assemblée dans lequel il évoquait la réunification des deux Républiques de (...). L'irresponsabilité parlementaire était consacrée par l'article 32 de la Constitution mais, du fait que le parlementaire avait remis le texte de son discours à la presse parlementaire plusieurs heures avant de le prononcer effectivement, les autorités considéraient que ces dispositions ne s'appliquaient pas.»[100] Divers autres cas d'atteinte à la liberté d'expression des parlementaires sont actuellement pendants devant le Comité.[101]

Ibid.

[98] Roman Corp v. Hudson Bay Oil & Gas Co 1973.

[99] Myttenaere, R., op. cit., p. 122.

[100] Rapport de M. Leandro Despouy fait au nom du Comité des droits de l'hojnme des parlementaires de l'Union interparlementaire (1er janvier 1977 — 4 février 1993), Genpve. UIP, 1993, pp. 255-256.

[101] Voir entre autres le rapport du Comité des droits de l'homme fait à la 99e Conférence interparlementaire à Windhoek, 6-11 avril 1998, Genève, UIP, 1998, pp. 61, 99 et 14;;

Copyrighted material

3. L'inviolabilité parlementaire

a) La peur de l'Exécutif

Comme la liberté de parole («freedom of speech»), la «freedom from arrest» possède une origine anglaise antique. Cette 'inviolabilité' protégeant de toute arrestation et de toute voie de fait, réclamée par la Chambre des Communes dès le 15ème siècle, a été généralement acceptée en ce qui concerne les questions de droit civil, mais a offert moins de protection vis-à-vis du Souverain, jusqu'à ce que les changements politiques du 17ème siècle donnent au Parlement une autorité prédominante. «Le Parlement s'est efforcé plusieurs fois de répondre à la nécessité pour ses membres d'être libres de remplir leurs fonctions sans crainte d'arrestation dans des affaires civiles (...) Des chapitres des deux lois qui se sont efforcées de répondre à ce besoin, la «Privilège of Parliament Act 1603» et la «Parliamentary Privilège Act 1737», font toujours partie des lois en vigueur».[102]

Si les membres du Parlement britannique jouissent donc depuis longtemps d'une 'inviolabilité' les mettant à l'abri de toute arrestation, le droit de se prévaloir de ce privilège pour les affaires criminelles a été abandonné très tôt.[103] «Le seul élément qui reste actuellement en vigueur est un devoir imposé aux responsables des forces de la police locale d'informer le «Lord Chancellor» ou le «Speaker» de toute arrestation suivie d'une détention. Si un Pair du Royaume ou un membre du Parlement est condamné à une peine d'emprisonnement, le tribunal doit informer de la même manière le «Lord Chancellor» ou le «Speaker». Un membre peut même être arrêté dans l'enceinte du Parlement en raison d'un délit criminel.»[104] Il ne subsiste donc que l'inviolabilité qui protège des arrestations au titre de toutes actions civiles, c'est-à-dire de tous les types d'actions autres que les actions pénales. Celle-ci avait certes son importance à l'époque où les emprisonnements pour dettes n'étaient pas inhabituels. Or, comme les arrestations ou les détentions pour délit civil

[102] L'immunité parlementaire dans les Etats Membres de la Communauté européenne et au Parlement européen,. Op. cit., p. 117.
[103] Erskine May, op. cit., p. 75.
[104] L'immunité parlementaire dans les Etats Membres de la Communauté européenne et au Parlement européen, op. cit., pp. 117-118. En 1815, la «Commission des Privilèges» de la Chambre des Communes a déclaré que l'arrestation d'un membre n'avait pas violé l'immunité parlementaire puisqu'il avait été condamné pour une faute passible de poursuites — bien qu'il ait été arrêté dans les locaux mêmes de la Chambre.

Copyrighted material

sont tombées presque complètement en désuétude, au Royaum<:-Uni[105] comme dans la plupart des pays du Commonwealth, cette inviolabilité n'a que de faibles conséquences. Elle implique par exemple qu'un acte introductif d'instance ou une citation à comparaître ne peuvent êtr; remis à un membre dans l'enceinte du Parlement sans l'autorisation du Parlement.

En France, c'est à la suite de la révolution de 1789 que s'est affirmée la nécessité de garantir tant l'irresponsabilité des membres du parlement pour les opinions qu'ils exprimaient dans l'exercice de leur mandat que leur inviolabilité. Cette dernière fut confirmée par le décret du *.16* juin 1790 proclamant la garantie contre toute mise en accusation des nombres de l'Assemblée sans l'autorisation de celle-ci. La Constitution de P91 qui fixe la première norme constitutionnelle régissant cette immunité comporte déjà l'essence même de ce régime: «[Les représentants de la Nation] pourront, pour faits criminels, être saisis en flagrant délit, ou en vertu d'un mandat d'arrêt; mais il en sera donné avis, sans délai, ai Corps législatif; et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation». Comme nous ! 'avons déjà souligné, la portée relativement plus étendue de l'inviolabilité parlementaire en France est intimement liée à la position de supériorité que l'Assemblée nationale y avait conquise dans le contexte révolutionnaire, ainsi qu'à la peur de l'Exécutif, omniprésente sur le continent. C'est cette peur qui est à l'origine du principe selon lequel le soin d'examiner si les poursuites sont loyales et sérieuses et ne procèdent pas d'une persécution politique ou personnelle incombe à une commission, qui fait rapport à l'assemblée.

b) Trois grands courants

Si l'inviolabilité parlementaire, définie par R. Myttenaere comme «la protection des parlementaires contre les poursuites civiles et/ou pénales pour des actes accomplis en dehors de l'exercice de leur fonction»[10]*, est connue dans la grande majorité des pays, on peut néanmoins distinguer trois grands courants.

Dans quelques pays (Grenade, Malaisie, Namibie, Norvège, Pays-Bas, Suriname...), peu nombreux, on estime que l'application du droit

' Erskine May, op. cit., p. 79.
[b] Myttenaere, R., op. cit., p. lí

Copyrighted material

commun est tout à fait apte à assurer la protection de tous, y compris des parlementaires. Ces quelques pays connaissent donc la liberté de parole (l'irresponsabilité parlementaire, *supra),* mais leurs parlementaires ne bénéficient pas de la «freedom from arrest» (l'inviolabilité), qu'il s'agisse d'arrestations liées à des poursuites criminelles ou civiles. Ainsi, aux Pays-Bas, une loi de 1884 a assimilé les membres du Parlement aux simples citoyens en ce qui concerne les poursuites et l'exécution d'une condamnation pour les délits de droit commun. En revanche, en ce qui touche les délits commis par les parlementaires en relation avec l'exercice de leur mandat, il appartient à la Cour suprême (Hoge Raad) d'en juger.

D'autres pays ne s'éloignent dans la pratique pas beaucoup du cas de figure précédent. Ils considèrent en effet qu'aucune inviolabilité ne peut faire obstacle à l'exercice de la justice pénale. Au Royaume-Uni, par exemple, le principe veut que l'inviolabilité ne soit admise qu'en matière civile pour empêcher, dans ce domaine, toute arrestation pendant les sessions et pendant les 40 jours qui les précèdent et les 40 jours qui les suivent. Or, comme le seul cas d'arrestation visé — à savoir la «contrainte par corps» (l'arrestation d'un débiteur qui n'a pas réglé ses dettes) — a été aboli au XIXème siècle, l'inviolabilité ainsi conçue n'a plus d'objet. Les parlementaires britanniques se trouvent par conséquent soumis au droit commun, sous la seule réserve que le Speaker soit tenu informé de la procédure engagée contre un de ses collègues et puisse intervenir s'il y avait abus.

La plupart des pays du Commonwealth ont suivi l'exemple britannique. En Australie par exemple, l'inviolabilité est limitée à la protection contre l'arrestation dans les affaires civiles ainsi qu'à la dispense de l'obligation de comparaître devant un tribunal lorsque le Parlement se réunit et à celle d'être juré. En Afrique du Sud, un parlementaire ne peut être contraint de comparaître, pour témoigner ou comme défendeur dans des affaires civiles, à un endroit autre que le siège du Parlement.

Dans un troisième groupe de pays, «la crainte de voir la liberté des parlementaires entravée par des actions injustifiées se manifeste plus nettement, le contentieux civil étant mis à l'écart pour privilégier les affaires d'ordre pénal, où les agents de l'ordre judiciaire ou administratif peuvent parfois avoir une marge d'action plus inquiétante.»[107] Deux voies

Ameller, M., «Droits de l'homme et immunités parlementaires», op. cit., p. 36.

Copyrighted material

peuvent alors être choisies pour assurer la protection des membres des assemblées.

La première consiste à considérer que l'essentiel est de permettre aux parlementaires de participer aux travaux parlementaires et dès lors à édicter une interdiction formelle de procéder à leur arrestation lorsqu'ils se rendent au Parlement, s'y trouvent ou en reviennent. Il s'agit alors d'une limitation très rigoureuse de la notion d'inviolabilité, circonscrite à ses effets minimaux. C'est ainsi, par exemple, qu'en Norvège et en Irlande, l'inviolabilité protège uniquement contre l'arrestation sur le trajet du Parlement et dans les bâtiments parlementaires (mais la protection s'étend à l'arrestation pour des faits commis par l'intéressé avant qu'il devienne parlementaire).

La deuxième voie consiste à étendre la protection et, à cette fin, à mettre en place une procédure efficace qui évite cependant de laisser croire à l'instauration d'un privilège exorbitant. Dans des cas plutôt exceptionnels (Andorre, Colombie...), cette procédure revêt la forme d'un privilège de juridiction, ce qui signifie que le parlementaire est soumis à une jur: diction autre (et le plus souvent supérieure) à celle qui devrait normalement traiter ce type de délit. Ainsi, en Colombie, l'inviolabilité parlementaire n'existe pas en tant que telle, mais seule la Cour de justice suprême est compétente pour mener une enquête concernant les députés et les sénateurs et pour les juger.[108] Le plus souvent, toutefois, la solution adoptée consiste à interdire toute poursuite ou toute arrestation sans autorisation expresse de l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire en cause. C'eist pour l'essentiel ce système-là que nous étudierons dans ce qui suit.

c) Champ d'application

Ratione personae

L'inviolabilité ne s'applique, dans l'immense majorité des cas, qu aux seuls parlementaires. Dans les pays dotés d'une structure fédéra e, elle s'applique en principe aussi bien aux membres de l'assembléje (des assemblées) fédérale(s) qu'à ceux des Parlements des entités fédérpes [109]

[108] On retrouve parfois un privilège comparable en complément de l'inviolabilité classique, p. ex. en Espagne (jugement par la chambre pénale de la Cour suprême) (disposition sinpilaire en Roumanie).

"* Notons toutefois qu'en Belgique, c'est une disposition constitutionnelle fédérale qui organise cette protection, alors qu'en Allemagne, l'inviolabilité des membres des Parlements de Lander est réglée dans leurs constitutions respectives.

Copyrighted material

Les pays dans lesquels l'inviolabilité s'étend à des personnes autres que les parlementaires se répartissent *grosso modo* en deux groupes.

Dans les pays de tradition parlementaire britannique, l'inviolabilité — dont on a déjà souligné combien elle est limitée — «protège également les personnes qui témoignent devant une commission parlementaire ou une assemblée (Australie, Inde, Kenya, Nouvelle-Zélande, Zambie) ainsi que certains fonctionnaires de l'institution parlementaire (Afrique du Sud, Australie, Bangladesh, Inde, Zambie)».[110]

Dans quelques autres pays, l'inviolabilité s'étend aux titulaires d'autres fonctions officielles, tels que le chef d'Etat (Belgique, ex-République yougoslave de Macédoine, Roumanie, Suisse (chancelier) ...), les ministres (Belgique, ex-République yougoslave de Macédoine...) et les juges de certaines cours et de certains tribunaux (ex-République yougoslave de Macédoine, Slovénie, Suisse (conseillers fédéraux, juges du Tribunal fédéral)...). En Espagne, elle couvre également, dans une certaine mesure, le ministère public.

Ratione temporis

«Dans un grand nombre de pays, le parlementaire jouit de l'inviolabilité à partir du jour de son élection (ou — dans les pays où tous les parlementaires ne sont pas élus, par exemple en Egypte — à partir du jour de sa désignation). Cela signifie que dans ces pays, les élus jouissent de l'inviolabilité parlementaire avant même d'avoir prêté serment (...). Dans d'autres pays, l'immunité ne prend pas naissance le jour de l'élection, mais le jour de la prestation de serment (ou, à titre occasionnel, de la validation des pouvoirs, cf. Croatie).

On ne peut guère déceler de logique dans la distinction précitée. C'est ainsi que certains pays de tradition parlementaire britannique ont opté pour le jour de l'élection (Australie, Inde...) et d'autres pour le jour de la prestation de serment (Bangladesh). La même observation vaut d'ailleurs pour le groupe de pays dont le système parlementaire repose plutôt sur la tradition française.» [112]

[110] Myttenaere, R., op. cit., p. 125.
[111] Les fonctionnaires du Parlement britannique ne jouissent d'aucune immunité en tant que tels, mais le fait de citer ou de convoquer en tant que témoin une personne se trouvant directement au service du parlement ou d'une commission serait considéré comme un outrage au parlement.
[112] Myttenaere, R., op. cit., pp. 125-126.

Copyrighted material

Une constatation analogue s'impose en ce qui concerne le rapport entre l'inviolabilité et la notion de session parlementaire. Dans certains cas, l'inviolabilité vaut pour la durée de la session. Cela signifie qu'il y a, au cours d'une même législature, plusieurs périodes («vacances» ou «intersessions») au cours desquelles les parlementaires ne bénéficient d'aucune inviolabilité (Philippines, République de Corée, Suisse, Thaïlande...)."[3] Or, il n'y a, dans la pratique, souvent pas de hiatus entre la fin d'une session et le début de la session suivante, de sorte qu' 1 s'agit d'une distinction relativement théorique (cf. Belgique, Royaume-Uni). La France en a tiré sa conclusion: depuis la révision de la Constitution de 1995, l'étendue de la protection n'est plus liée au régime des sessions.

Dans la plupart des pays, l'inviolabilité s'applique sans interruption pendant toute la durée du mandat. Il arrive qu'elle s'étende même à une certaine période avant ou après la session (la législature). La République tchèque va encore plus loin. A l'issue du mandat du parlementaire, l'inviolabilité s'applique à toutes les infractions pénales commises par le député ou le sénateur et pour lesquelles l'assemblée concernée avai : refusé les poursuites!"[4]

En ce qui concerne le sort des procédures déjà engagées, l'on constate que très nombreux sont les pays où l'immunité n'est pas suspendue si une procédure est déjà engagée à l'encontre d'un parlementaire au moment où il acquiert son immunité.

Dans certains pays (Finlande, Philippines, Sri Lanka...), la procédure se poursuit tout simplement et l'intéressé relève du droit commun. La même règle est applicable dans d'autres pays, pour autant qu'une certaine phase de la procédure ait été atteinte. C'est par exemple le :as de l'Estonie, où l'on opère la distinction suivante: si l'intéressé a déjà été mis en accusation pour une infraction pénale, la procédure est poursuivie comme pour tout citoyen; s'il n'a pas été mis en accusation avant le jour de son élection, il bénéficie de l'inviolabilité.

Dans d'autres rares cas, «les procédures en cours se poursuivent, à moins que l'assemblée en demande la suspension (Pologne). Parfois, l'assemblée ne peut demander la suspension qu'à un stade avanci: de la

[113] C'est ainsi qu'en Inde et en Nouvelle-Zélande, la protection contre l'arrestation er matière civile débute quarante jours avant et cesse quarante jours après la session, tandis qu'au Bangladesh, elle commence sept jours avant et se termine sept jours après la session. N'oublions toutefois pas qu'il s'agit là de pays du Commonweaith qui s'inscrivent dans la lojn'que de l'inviolabilité très limitée 'style britannique'...

[1,4] Myttenaere, R., op. cit., p. 126.

Copyrighted material

procédure, plus précisément pour mettre (temporairement) fin à la détention d'un parlementaire ou aux poursuites à son encontre devant une cour ou un tribunal (Belgique).»"[5]

Dans la plupart des cas toutefois, la procédure judiciaire engagée ne peut être poursuivie sans l'approbation explicite de l'assemblée. Nous pensons en l'occurrence à des pays aussi divers que l'Allemagne, le Danemark, la Grèce ou la Suisse... «Par ailleurs, certaines constitutions disposent expressément que l'assemblée doit être informée au début de la session de toute procédure contre un ou plusieurs de ses membres (Koweït).» Là aussi, «c'est la République tchèque qui va le plus loin: si l'assemblée n'autorise pas la continuation des poursuites à l'encontre d'un de ses membres pour un fait commis avant son élection, toute poursuite est définitivement impossible»."[6]

Ratione loci

Le lieu où l'infraction a été commise par le parlementaire n'a en principe aucune influence sur l'application de l'inviolabilité parlementaire. Rappelons toutefois que dans certains pays de tradition anglo-saxonne et Scandinave, l'élément spatial joue un rôle en ce qui concerne l'étendue de l'inviolabilité (protection uniquement contre l'arrestation sur le trajet du Parlement ou dans les bâtiments parlementaires; Irlande, Norvège, Zambie...).

Ratione materiae

Le champ d'application de l'inviolabilité parlementaire se limite généralement aux affaires pénales et ne concerne même pas toutes les affaires pénales.

Rappelons toutefois que les pays de tradition britannique se distinguent à cet égard fondamentalement des autres, l'inviolabilité n'y concernant jamais des affaires pénales ou disciplinaires, mais offrant uniquement une protection (très limitée) en matière civile.

Exceptionnellement (p. ex. en Guinée), l'inviolabilité empêche tout acte de poursuite, tant en matière pénale qu'en matières civile et disciplinaire.

[5] Ibid., p. **127.**
[6] **Ibid.**

Copyrighted material

Limitations en fonction de la nature de l'infraction

En faisant abstraction du cas du flagrant délit, on constate qu'i existe un large éventail de limitations en fonction de la nature de l'infraction.

Il y a tout d'abord des Etats qui n'opèrent aucune distinction sjelon la nature et la gravité du délit. Ce groupe de pays comprend non seulement une série de régimes parlementaires de tradition française (la Belg que, le Chili, l'Espagne, la France, l'Italie et l'Uruguay), mais également des pays tels que la Croatie, l'Estonie, la Finlande, la Malaijsie, le Mozambique, la République tchèque.

Parmi les pays où certains délits ne sont pas couverts par l'inviolabilité parlementaire, l'on peut opérer une distinction selon la nature/la gravité du délit.

Quelques pays «partent manifestement du principe que certaines infractions sont tellement graves que celui qui les commet ne saurait bénéficier de l'inviolabilité»."[7] C'est ainsi que les infractions pénales constituent une exception dans certains pays de tradition parlementaire anglo-saxonne (p. ex. au Kenya). Dans d'autres, il est fait une exception pour certains délits, «qui sont probablement perçus Comme particulièrement choquants, par exemple la haute trahison au Bélarus et en Irlande (où il en va de même pour le crime et l'atteinte à l'ordre public)»."[8] La calomnie et la diffamation peuvent également constituer une exception (Bélarus). Parfois, la distinction est opérée en fonction du nombre d'années d'emprisonnement dont le délit est passible (Philippines: pas de protection pour les délits passibles de plus de six ans d'emprisonnement; Suède: protection uniquement si le délit est passible de moins de deux ans d'emprisonnement et à condition que le parlementaire n'ait pas été pris en flagrant délit et n'ait pas recpnnu sa culpabilité).

«D'autres pays suivent le raisonnement inverse, estimaht que l'immunité doit s'appliquer dans les cas graves, et non pour des infractions mineures.»"[9] Sans doute considèrent-ils que c'est surtout dans des cas graves que les procédures risquent d'avoir une incidence sur l'exeicice de la fonction. Dans ces pays, les délits civils (Danemark, Gabon, République de Corée, Slovénie...) et/ou les contraventions de police (Mali) ne sont

[117] Ibid., p. 130.
[118] Ibid.
""Ibid.

Copyrighted material

pas couverts par l'inviolabilité. En Pologne, toutes les infractions impliquant une responsabilité civile et une responsabilité d'ordre pénal et administratif sont exclues de l'inviolabilité.

Protection contre l'arrestation uniquement ou également contre le renvoi ou la citation devant un tribunal?

Dans certains pays, l'inviolabilité empêche tout acte de poursuite. C'est ainsi que la Constitution roumaine dispose qu'un parlementaire «ne peut être détenu, arrêté, soumis à une perquisition ou poursuivi en justice en matière pénale ou en cas de contravention sans l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, après avoir été entendu, sauf le cas de flagrant délit.» En Pologne, l'inviolabilité concerne toutes les phases de la procédure pénale. Aussi couvre-t-elle tous les actes préparatoires (y compris des actes tels que l'audition d'un suspect, la citation, la mise en détention ou la délivrance d'un mandat de perquisition), toutes les étapes de la procédure judiciaire et les actes d'exécution (exécution de la peine).

«La plupart des pays ne vont pas aussi loin, l'inviolabilité parlementaire ne protégeant l'intéressé que contre l'arrestation (ou la privation de liberté sous ses diverses formes) et/ou contre le renvoi ou la citation devant une cour ou un tribunal.»[120]

La protection contre l'arrestation est la plus répandue. En Argentine, par exemple, toute forme d'arrestation d'un parlementaire est impossible sans l'autorisation de l'assemblée, mais l'inviolabilité n'empêche absolument pas qu'une procédure judiciaire soit menée et clôturée contre ce parlementaire (jusqu'à la condamnation).

Or, ce qu'on entend par «arrestation» peut varier très fortement d'un pays à l'autre-[121] "C'est en Allemagne qu'on est le plus explicite à cet

[120] Parmi ces pays, la Belgique se distingue en ce que les mesures contraignantes requérant l'intervention d'un juge ne peuvent y être ordonnées que par un juge spécialement désigné à cet effet (le premier Président de la cour d'appel). De plus, la Belgique est apparemment le seul pays où certains actes d'instruction requièrent la présence d'un représentant de l'assemblée: les perquisitions et les saisies ne peuvent y être effectuées qu'en présence du Président de l'assemblée concernée ou d'un membre désigné par lui. Il est à noter qu'il s'agit non pas uniquement des perquisitions et saisies effectuées dans l'enceinte du Parlement, mais de toute perquisition ou saisie effectuée dans le cadre d'une instruction dirigée contre un parlementaire (Myttenaere, R., op. cit, p. 131).

[121] Rappelons que dans les pays de tradition britannique, la protection reste limitée à l'arrestation en matière civile (Australie, Inde, Kenya, Royaume-Uni, Zambie...) alors que dans certains autres pays, elle se limite à l'arrestation sur le chemin et dans l'enceinte du Parlement Irlande. Norvège...).

Copyrighted material

égard: l'immunité rend impossible toute mesure limitant la libertél, en ce compris toutes les formes de détention ainsi que le mandat d'amener, l'assignation provisoire à résidence, la contrainte par corps, la garde à vue ou la peine de substitution, ainsi que les arrêts domiciliaires ou toute limitation des déplacements." En Belgique, par contre, "on entdnd par 'arrestation' uniquement l'arrestation judiciaire, ce qui englobe à la fois l'arrestation effectuée en exécution d'un jugement et l'arrestëtion à caractère préventif ("détention préventive"). Ce terme ne vise donc pas le mandat d'amener ni l'arrestation administrative, à laquelle la police peut procéder dans l'exercice de ses missions préventives et dans le czdre du maintien de l'ordre (la police étant donc en droit d'arrêter durant douze heures un parlementaire qui trouble l'ordre sur la voie publique). Il existe une réglementation comparable en Slovénie, où l'immunité protège contre l'arrestation et la détention, mais non contre d'autres formes de privation de liberté qui peuvent être appliquées dans le cadre de l'enqutte. En Finlande, l'immunité protège contre l'arrestation, la détent on et l'interdiction de voyager (...)."[122]

Dans d'autres pays, enfin, non seulement l'arrestation mais également le renvoi ou la citation devant un tribunal sont impossibles sans levée de l'inviolabilité, du moins en matière répressive (Allemagne, Belgique, Croatie, Egypte, Gabon, Pologne, Roumanie, Uruguay...). Notons qu'en Belgique, non seulement un parlementaire ne peut être cité devant un tribunal qu'avec l'autorisation préalable de l'assemblée, mais il rçe peut l'être qu'à l'initiative du ministère public. Un parlementaire ne peut donc être cité directement par une partie civile pendant la durée de la session.

d) Inviolabilité parlementaire et flagrant délit

Dans la plupart des pays où les parlementaires bénéficient d'une protection contre les arrestations liées à des poursuites criminelles, il existe une exception dans les cas de «flagrant délit».[123] Cette notion est parfois interprétée assez largement. En Allemagne par exemple, le parlementaire ne jouit pas de l'inviolabilité s'il est arrêté le lendemain de l'infraction.

[122] Myttenaere, R., op. cit., p. 132.
[123] Nous entendons par flagrant délit, tout délit qui se commet actuellement ou qui vi^nt de se commettre.

Copyrighted material

Pour l'application de la notion de flagrant délit, il est parfois fait une distinction en fonction de la nature ou de la gravité du délit. En Estonie par exemple, l'inviolabilité reste en principe d'application même si le parlementaire est pris en flagrant délit. Toutefois, s'il s'agit d'une infraction pénale grave, certains actes peuvent être accomplis avant que le Parlement ait suspendu l'inviolabilité. En Grèce, un parlementaire ne jouit pas de l'inviolabilité lorsqu'il est pris en «flagrant crime». Il s'ensuit que l'autorisation préalable du Parlement est requise dans le cas d'infractions ou de délits autres que des crimes, même en cas de flagrant délit. Au Portugal, un parlementaire ne perd son inviolabilité qu'en cas de flagrant délit pour un crime punissable de plus de 3 ans d'emprisonnement (ex-République yougoslave de Macédoine: au moins 5 ans; Finlande: au moins 6 mois; Philippines: au moins 6 ans).

Dans quelques pays, l'arrestation d'un parlementaire est possible lorsqu'il est pris en flagrant délit, mais l'autorisation de l'assemblée est ensuite nécessaire pour maintenir l'intéressé en détention préventive (Hongrie, République tchèque, Slovaquie). La législation helvétique prévoit qu'en cas d'arrestation en flagrant délit, outre l'assemblée, l'intéressé peut autoriser lui-même sa propre détention.

Personne ne contestera que le flagrant délit est un correctif logique à l'inviolabilité parlementaire. Elle comporte pourtant certains dangers, dans la mesure où elle peut être l'échappatoire rêvée pour arrêter un parlementaire protégé par l'inviolabilité parlementaire. Le rapport du Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementaire mentionne par exemple le cas de deux parlementaires de l'opposition reconnus coupables par le Tribunal des flagrants délits d'un pays non spécifié, pour avoir participé à une manifestation antigouvernementale à l'origine pacifique mais qui avait dégénéré et donné lieu à des actes de violence. Les deux parlementaires, en raison de leur simple participation à la manifestation, furent considérés comme coauteurs des infractions, et condamnés selon la procédure du flagrant délit, sans levée préalable de leur inviolabilité parlementaire.[124]

[124] Rapport fait par M. Leandro Despouy au nom du Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementaire (1er janvier 1977 — 4 février 1993), p. 260.

Copyrighted material

e) Levée de l'inviolabilité

Les pays dans lesquels il est impossible de lever l'inviolabilité parlementaire sont peu nombreux. Il n'est pas étonnant que l'on compte précisément parmi ces pays ceux dans lesquels la portée de l'inviolabilité est la plus limitée. Nous songeons aux pays de tradition anglo-S£ xonne, dans lesquels les effets de l'inviolabilité se limitent à la dispense de l'obligation de témoigner et/ou à la protection contre l'arrestation en matière civile (Afrique du Sud, Australie, Inde, Royaume-Uni...), voire à la protection contre l'arrestation sur le chemin du travail et dans les bâtiments du Parlement (Irlande, Norvège). Ces pays estiment à juste titre que «dans la mesure où l'inviolabilité est limitée à sa plus simple expression, elle ne peut souffrir la moindre exception».[125]

R. Myttenaere souligne que «l'inviolabilité peut en revanche être levée dans la plupart des pays. Dans l'ensemble, les procédures *aî* levée présentent une assez grande similitude. Les différences concernent principalement l'autorité compétente pour formuler la demande dç levée de l'inviolabilité, la possibilité ou l'impossibilité pour un parlementaire de renoncer à son inviolabilité et le recours éventuel contre la leyée de l'inviolabilité.»[126]

Qui détient la compétence de lever l'inviolabilité?

Très peu de pays (Chili, Chypre, Guatemala, Samoa...) dérogent à la règle selon laquelle le Parlement est seul compétent pour lever l'inviolabilité de ses membres. Au Chili, le Congrès national n'a aucune compétence en ce qui concerne la levée de l'inviolabilité. C'est II Cour d'appel de la juridiction correspondante qui doit autoriser, en séance plénière, les poursuites. Contre cette résolution, le député peut aller en appel devant la Cour suprême. A partir du moment où la Cour d'appel déclare, par résolution ferme, qu'elle a des raisons pour ouvrir des poursuites judiciaires, le mandat du député en question est suspendu et il est renvoyé devant le juge compétent. La Constitution de la République de Chypre dispose pour sa part que les poursuites, l'arrestation ou la détention doivent être autorisées par la Cour suprême.

[125] «Seule l'ex-République yougoslave de Macédoine applique une forme plus étendue d'inviolabilité (protection contre la détention), sans prévoir en même temps la possibi ité de la lever.» (Myttenaere, R., op. cit., p. 133).
[126] Ibid., p. 134.

Copyrighted material

Dans quasi tous les autres pays où une autorisation préalable est requise pour pouvoir procéder à certains actes de poursuite, cette compétence appartient à l'assemblée. Exceptionnellement, l'autorisation peut être accordée par le Bureau de l'assemblée — surtout dans les pays de tradition française (France, Gabon, uniquement en dehors de la session au Burkina Faso)—, ou même par son Président (Thaïlande, Zambie).

Qui peut demander la levée de l'inviolabilité?

Dans de nombreux pays, la levée de l'inviolabilité doit être demandée par le ministère public. «L'exemple type en la matière est la France, où la demande est faite par le procureur général près la cour d'appel compétente. Nous retrouvons une disposition semblable en Belgique et dans des pays d'Afrique francophone, comme le Gabon ou le Mali, mais aussi en Pologne et en Fédération de Russie.»[127] Parfois, la demande est transmise par le ministre de la Justice (en tant que supérieur hiérarchique du procureur général, par exemple en France). Dans d'autres cas, le procureur général s'adresse directement au Parlement (p. ex. Belgique).

Dans quelques pays, «c'est le tribunal compétent qui doit demander la levée de l'inviolabilité (Suisse, Uruguay), et parfois même la Cour suprême (Espagne). Dans ce cas, les tribunaux s'adressent directement à l'assemblée. Dans d'autres, la demande doit émaner d'un ou plusieurs parlementaires (Burkina Faso) ou du ministre de la Justice (Burkina Faso, Roumanie).»[128] Il arrive aussi que l'assemblée soit elle-même compétente pour formuler de telles demandes (Danemark, Thaïlande...).

L'Allemagne va plus loin. «Dans ce pays, la demande peut émaner:

- du ministère public, des tribunaux, des instances chargées du contrôle déontologique en matière de droit public ainsi que des instances chargées du contrôle de la déontologie de la profession;
- en ce qui concerne les actions de droit privé: du tribunal;
- en ce qui concerne la procédure d'exécution forcée: du créancier;
- et de la Commission chargée de la vérification des pouvoirs, des matières concernant l'immunité et du Règlement du Bundestag.

Le ministère public et les tribunaux adressent leurs demandes au Président du Bundestag par la voie administrative (ministère fédéral de la

[127] Ibid.
[128] Ibid., p. 135.

Copyrighted material

Justice). Les créanciers peuvent adresser directement leurs demandes au Président du Bundestag.»[129]

Le parlementaire peut-il renoncer lui-même à son inviolabilité?

Dans la plupart des pays (et, en tout cas, dans ceux qui relèvent de la tradition juridique française), l'inviolabilité est d'ordre public, ce qui signifie qu'un parlementaire ne peut y renoncer.

Tel n'est pas le cas dans d'autres pays (Grèce, Pologne, Thaïlande pour ne citer que ces exemples), où un membre peut demander lui-même la levée de son inviolabilité. «En Suisse, un parlementaire ne peut renoncer de lui-même à son inviolabilité lorsqu'il s'agit d'une pcursuite pénale en raison d'infractions en rapport avec son activité ou sa situation officielle. Cependant, pour les crimes ou délits qui n'ont pas trait a l'exercice de ses fonctions, il peut renoncer à l'inviolabilité.» ^° Aux Philippines, on va encore plus loin, «l'inviolabilité y étant considérée comme un privilège personnel auquel le parlementaire (et lui set l) peut renoncer soit expressément, soit en ne l'invoquant pas en temps utjile»."[1]

Procédure

Il n'est pas possible, dans le cadre de cette étude, de détailler toutes les différences en matière de procédure de levée de l'inviolabilité. En fait, et malgré toutes les différences apparentes, on constate un grand parallélisme.

Dans l'immense majorité des cas, la demande de le\(ée de l'inviolabilité doit être adressée au Président de l'assemblée, informe cette dernière. La demande est examinée soit par une comrnission spéciale de l'assemblée — la Commission des poursuites à la Chambre des représentants de Belgique, la Commission des immunités au Bundestag allemand, la Commission du Règlement en Pologne, la Commission ad hoc au Tchad, etc. —, soit par une commission permanente dotée de compétences juridiques — Commission de la justice au Sénat de Belgique et en Ethiopie —, soit par le Bureau de l'assemblée. C'est par exemple le cas à l'Assemblée nationale française, où le Bureau autorise la levée de

[129] Ibid.
[130] Ibid.
[1.1] Ibid.

Copyrighted material

P immunité (une délégation du Bureau instruit le dossier et saisit le Bureau des propositions).

Dans l'immense majorité des cas, les organes précités se réunissent à huis clos et font rapport à l'assemblée plénière, qui se prononce par un vote.

Parfois, la décision est en quelque sorte déléguée, sous réserve, à une commission. Ainsi, la Commission des immunités du Bundestag «peut être habilitée expressément à prendre une décision provisoire, qui est communiquée par écrit à tous les membres du Bundestag. Si la décision provisoire de la commission ne soulève aucune opposition dans les 7 jours, elle acquiert la validité d'une décision du Bundestag. Dans le cas contraire, il appartient à l'assemblée plénière de statuer expressément».[132]

En ce qui concerne la majorité requise pour lever l'inviolabilité d'un membre en assemblée plénière, il existe de nettes différences. Dans la plupart des pays, l'assemblée décide à la majorité des voix. Au Burkina Faso, par contre, il suffit qu'un tiers des membres se prononce pour la levée de l'inviolabilité (en dehors de la session, ce n'est pas l'assemblée plénière, mais le Bureau qui statue au Burkina Faso). Dans d'autres pays, une majorité renforcée est requise pour décider de la levée: majorité des deux tiers en Pologne, en Roumanie, en Uruguay, majorité d'au moins 5/6èmes en Suède.

Dans certains pays, le membre concerné est entendu automatiquement par la commission compétente et il peut se faire assister par un autre membre (Pologne) ou par un avocat. Dans d'autres pays (Belgique, France...), le membre concerné peut demander à être entendu. En France, l'usage s'est établi que la délégation du Bureau entende le député concerné.

En Espagne, la décision de ne pas lever l'immunité doit être motivée, conformément à la jurisprudence du Tribunal constitutionnel.

Un recours contre la décision de levée de l'immunité n'est prévu que dans de très rares cas. Ainsi, en Autriche, «le membre concerné peut interjeter appel auprès de la Cour constitutionnelle».[133]

Généralement, la demande de levée n'est pas frappée de caducité après un certain délai. Toutefois, dans plusieurs pays, la demande de levée de l'inviolabilité devient caduque à la fin de la législature (Pologne,

[132] Ibid.,p. 136.
[133] Ibid.

Copyrighted material

Roumanie, Thaïlande, pour ne citer que ces exemples). En cas de réélection du membre, il faudra recommencer la procédure dans la plupart des pays (p. ex. Allemagne).

L'assemblée qui lève l'inviolabilité parlementaire peut-elle soumettre les poursuites ou l'arrestation à certaines conditions?

Une fois l'inviolabilité levée, le principe de la séparation des pouvoirs empêche presque partout que le pouvoir législatif fixe encore des conditions que le pouvoir judiciaire serait tenu de respecter dans l'exercice de ses compétences. L'assemblée peut accepter ou refuser que les actes d'instruction proposés soient accomplis, mais elle ne peut subordonner leur accomplissement au respect de certaines conditions.

Si l'assemblée ne peut donc, en règle générale, fixer aucune condition pour l'exercice des poursuites ou l'arrestation, «il n'en reste pas moins qu'une levée «partielle» de l'inviolabilité est possible dans certains pays. Ainsi, on admet en Belgique que l'assemblée peut faire partiellement droit à la demande de levée de l'inviolabilité, par exemple en autorisant le renvoi devant une juridiction, mais pas l'arrestation.»[134] En France, le Bureau de l'assemblée rejette ou autorise, au cas par cas, les mesures d'instruction spécifiques pour lesquelles l'autorisation a été demandée. Le cas de la Suisse mérite également d'être mentionné. L'inviolabilité y garantissant uniquement que le parlementaire pourra assister aux séances, le membre peut demander à son assemblée d'annuler des citations pour des actes judiciaires importants.

L'assemblée peut-elle suspendre les poursuites ou la détention?

Dans la plupart des pays, la poursuite ou la détention d'un parlementaire ne peuvent être suspendues par l'assemblée dont il est membre. Une telle suspension est par contre possible dans une série de pays de tradition juridique française (Belgique, Burkina Faso, France, Gabon, Guinée, Mali), ainsi qu'en Allemagne, en Autriche et en Croatie R. Myttenaere précise qu'à l'Assemblée nationale française «un ou plusieurs membres peuvent demander la suspension des poursuites ou de la détention par lettre adressée au Président. La décision n'est pas prise par le Bureau, mais par l'assemblée même. La demande de suspension est

[1.4] **Ibid., p. 138.**

Copyrighted material

renvoyée à une commission, qui entend l'auteur de la demande ainsi que le membre concerné. Cette commission fait rapport à l'assemblée plénière, qui — à l'issue d'un débat limité — décide à la majorité simple de suspendre ou non les poursuites ou la détention pour la durée de la session. Le Bundestag allemand peut également suspendre à la majorité simple toute procédure, toute détention ou toute mesure visant à restreindre la liberté et ainsi empêcher tout acte de poursuite pendant le reste de la législature. En Belgique, deux possibilités de suspension sont prévues. D'une part, l'assemblée peut — à n'importe quel stade de l'instruction — ordonner, à la demande du parlementaire concerné et à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, la suspension des actes d'instruction pour lesquels aucune autorisation préalable n'est requise. D'autre part, l'assemblée peut décider de sa propre initiative et à la majorité simple de suspendre la détention d'un membre ou sa poursuite devant une cour ou un tribunal (dans l'hypothèse où celui-ci a été mis en détention ou poursuivi en dehors de la session ou après avoir été pris en flagrant délit).»[135]

f) Droit d'un parlementaire placé en détention d'assister aux séances de son assemblée

«Dans la plupart des pays, le parlementaire qui purge une peine pour une infraction, ou qui est placé en détention préventive en attendant le jugement n'est pas autorisé à assister aux réunions de son assemblée.»[136] Cela résulte souvent du fait que cette hypothèse n'a pas été prévue et que le droit commun est par conséquent d'application (Bélarus, Finlande, Italie, Pologne...).[137]

Quelques pays seulement permettent au membre qui purge une peine d'emprisonnement ou qui est placé en détention préventive d'assister aux séances (Grèce, Mali, Thaïlande...). En Grèce, «on part du principe que tant qu'un parlementaire n'a pas été privé de ses droits politiques, il pourrait être autorisé à quitter la prison pour assister aux réunions de son assemblée. Au Mali, l'intéressé conserve sa qualité de parlementaire tant

[135] Ibid., pp. 138-139.
[136] Ibid., p. 139.
[137] Rappelons que dans certains pays, une condamnation à une peine d'emprisonnement d'une durée déterminée (plus d'un an au Royaume-Uni; plus de 6 mois en Irlande...) a automatiquement pour conséquence que l'intéressé n'est plus éligible et qu'il est contraint de démissionner en tant que parlementaire. Cela signifie *a fortiori* qu'il ne pourra plus assister aux réunions...

Copyrighted material

qu'il n'a pas été jugé définitivement. Jusqu'à ce moment, il peut exercer pleinement ses prérogatives de parlementaire.»[138]

V. Rang protocolaire

1. Le rang protocolaire à l'intérieur de l'assemblée

Avant d'aborder le sujet du rang protocolaire des parlementaires à l'intérieur de leur assemblée, il convient de bien distinguer les concepts.

En effet, dans la majorité des régimes parlementaires, les lois fondamentales établissent clairement le principe de l'égalité des parlementaires. Cette égalité résulte de leur élection sur la base des principes uniformes de la législation électorale. C'est pourquoi la Constitution et/ou la loi ne permettent en général aucune distinction en matière de droits et devoirs du parlementaire dans l'exercice de son mandat.

Or, l'égalité de principe entre les parlementaires n'empêche nul ement de faire des distinctions pour des raisons protocolaires. Dans toute structure sociale, il est en effet nécessaire d'établir un ordre de préséance pour des raisons aussi bien pratiques que de représentativité. Il est vrai que le droit d'interpeller un ministre ne saurait être le privilège de certains parlementaires, mais il est tout aussi vrai que lors d'une cérémonie officielle à l'extérieur du Parlement, tous les parlementaires ne saaraient être assis au premier rang. Mieux vaut par conséquent établir *in tempore non suspecto* des règles objectives, avant que des conflits ne surfissent. C'est pourquoi l'on retrouve dans tous les Parlements du monde l'un ou l'autre ordre de préséance.

En règle générale, deux types de critères sont utilisés pour fixer l'ordre de préséance des parlementaires au sein d'une assemblée parlementaire: la fonction exercée et l'ancienneté.

a) Priorité à la fonction

Le premier critère, que l'on retrouve un peu partout, est l é aux responsabilités et aux fonctions exercées dans l'assemblée.

C'est ainsi que la primauté du Président au sein de l'assembjlée est unanimement reconnue dans tous les Parlements du monde, comme l'a

[138]» Ibid.. p. 140.

Copyrighted material

démontré de façon détaillée G Bergougnous,[139] qui ajoute que cette primauté «n'est pas liée aux cas où le Président, comme le Speaker britannique, incarne seul la Chambre.» En effet, même la présence d'un organe collégial qui, sous des noms divers (Bureau, Présidium, Comité des doyens, Conseil de la Présidence...), incarne l'autorité de l'assemblée, n'obère en général nullement la primauté du Président.[140]

Dans les pays de tradition française, dans la mesure où il existe un tel organe directeur collégial, les fonctions exercées en son sein formeront le plus souvent la base de l'ordre de préséance. Après le Président viennent ainsi dans bon nombre de pays les vice-présidents et les secrétaires ou scrutateurs.

Outre les charges exercées dans un organe collégial, d'autres fonctions telles que président de groupe, de commission etc. sont également déterminantes pour l'établissement de l'ordre de préséance. Ainsi, au Sénat français, après les membres du Bureau, les anciens premiers ministres, les présidents de groupes politiques et les présidents de commissions permanentes (classés par ordre d'ancienneté dans la fonction) viennent toute une série d'autres fonctions[141] qui précèdent dans l'ordre protocolaire les sénateurs «ordinaires», classés à leur tour en fonction de leur ancienneté sénatoriale et éventuellement de leur âge.

Bon nombre d'autres pays suivent la même logique, tout en allant parfois beaucoup plus loin dans la différenciation. Le Conseil national de la Slovaquie distingue ainsi pas moins de huit niveaux: le Président du Conseil, les vice-présidents, les présidents de commission, les officiers d'authentification du Conseil, les vice-présidents de commission, les officiers d'authentification des commissions, les présidents des groupes politiques et enfin les vice-présidents de ces mêmes groupes.

Les pays anglo-saxons se distinguent pour leur part par une grande homogénéité en matière d'ordre de préséance. Dans beaucoup de ces pays

[139] Bergougnous, G., op. cit., pp. 38-40.

[140] Une situation dans laquelle l'organe collégial se voit reconnaître collectivement la préséance, réduisant le Président à s'effacer derrière lui, ne se rencontre pas. «Tout au plus, au Conseil des Etats suisse, les membres du Bureau progressent de la fonction de scrutateur suppléant à celle de Président en passant par celles de deuxième scrutateur, de premier scrutateur et de vice-président, le «parcours» durant cinq ans et chaque fonction étant occupée pendant un an.» (Bergougnous, G., op. cit. , p. 39)

[141] Le rapporteur général de la commission des finances, le délégué de la réunion administrative de sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, le Président de la Délégation européenne, le Président de la Délégation pour la planification, le Président de l'Office des choix scientifiques et technologiques et les sénateurs anciens ministres (classés en fonction de la date de première élection au Sénat).

Copyrighted material

(p. ex. au Bangladesh ou au Pakistan...), on retrouve toujours le même modèle: 1. Président, 2. vice-président, 3. chef de la majorité, 4. chef de l'opposition, 5. chef de file («whip») de la majorité, 6. chef de file de l'opposition, 7. membres ordinaires, le plus souvent dans l'ordre d'ancienneté.

Il est vrai que dans tous ces pays, l'ancienneté joue un rôle non négligeable dans la décision de nommer tel ou tel parlementaire à l'une ou telle fonction au sein de l'assemblée, mais il n'en reste pas moins que c'est le plus souvent un critère d'appoint. Un président de commission peut en d'autres mots être sensiblement moins ancien que d'autres candidats, à condition qu'il appartienne au 'bon' parti politique.

b) Priorité à l'ancienneté

Il en va tout différemment dans une série d'autres pays, où le critère de l'ancienneté est bel et bien le critère prépondérant pour déterminer l'ordre de préséance.

L'exemple des Etats-Unis d'Amérique est à ce sujet éclairant. S'il est vrai qu'à la Chambre des représentants, le Speaker est élu par l'assemblée et que le vice-président des Etats-Unis d'Amérique est également Président du Sénat, il n'en demeure pas moins que le rang protocolaire de la majorité des membres est déterminé par leur ancienneté: dans l'assemblée.[142] C'est en effet cette ancienneté qui jouera un rôle fondamental dans la désignation des présidents de commission et des autres fonctions au sein de l'assemblée. A ancienneté égale, le classement alphabétique détermine l'ordre de préséance.

c) Ordre de préséance très formalisé ou non

On pourrait également faire une distinction selon le degré de formalisation de l'ordre de préséance.

Ainsi, en Suède, l'ordre de préséance est déterminé tout aussi bien par l'ancienneté que par les fonctions exercées dans les commissions et autres organes du Riksdag (les présidents de partis et de groupes ayant un rang particulier), mais cet ordre de préséance interne est tout à fait non officiel.

A la Chambre des représentants, il est uniquement tenu compte de l'ancienneté dans l'assemblée; au Sénat, les années à la Chambre ou au Gouvernement sont également prises en compte

Copyrighted material

Dans d'autres pays, par contre, l'ordre de préséance est fixé avec précision dans des normes écrites. Le plus souvent, lesdites normes figurent alors dans le règlement de l'assemblée, qui peut être extrêmement précis. L'article 11 du Règlement de l'Assemblée nationale française précise par exemple que pour les vice-présidents et les questeurs, l'ordre de préséance, s'il y a scrutin, est déterminé par la date et le tour de scrutin auquel ils ont été élus et, s'il s'agit du même tour, par le nombre de suffrages et s'il n'y a pas scrutin, par l'ordre de présentation retenu par les présidents des groupes. L'article 39 du même Règlement, dans son avant-dernier alinéa, dispose qu'il n'existe aucune préséance entre les vice-présidents de commissions.

Signalons enfin que certains pays, telle la Roumanie, vont encore plus loin, et ont jugé l'ordre de préséance interne suffisamment important pour l'inscrire dans la loi.

2. Le rang protocolaire à l'extérieur de l'assemblée

Comme l'ordre de préséance interne, le rang protocolaire à l'extérieur de l'assemblée peut être fixé dans une norme écrite: par décret en France et dans certains pays d'Afrique francophone (p. ex. Bénin), dans un tableau de préséance («table of precedence») publié (Australie) ou non (Canada) dans le Journal officiel. Le plus souvent, pourtant, l'ordre de préséance est dicté par la coutume. Le fait que la règle soit fondée sur la coutume n'empêche d'ailleurs nullement qu'elle soit très détaillée.

Dresser un inventaire des rangs protocolaires que les Présidents des assemblées ou leurs membres occupent à l'extérieur de l'assemblée nous mènerait trop loin. Nous nous limiterons par conséquent à quelques considérations sur la situation des Présidents d'assemblée et sur l'ordre de préséance entre les assemblées dans des régimes bicaméraux.

a) Le rang protocolaire du Président d'assemblée

G. Bergougnous[143] fait remarquer que dans la quasi totalité des cas, le Président ne se contente pas de tenir la première place au sein de l'assemblée qu'il préside, il jouit également le plus souvent d'un rang protocolaire élevé dans l'Etat.

[145] Bergougnous. G., op. cit., p. 43.

Copyrighted material

Cela est évident dans la mesure où certains Présidents de chambres hautes sont également vice-présidents de l'Etat et occupent à ce titre la deuxième place dans l'ordre protocolaire, derrière le chef de l'Etat. Il en va ainsi par exemple en Allemagne, en Argentine, en Bolivie, aux! Etats-Unis d'Amérique, en Inde ou en Uruguay.

Mais de manière générale, et même sans qu'ils exercent les fonctions de vice-président de l'Etat, les Présidents d'assemblée tiennent un rang élevé dans l'Etat, se situant d'ordinaire entre la deuxième et la quatrième ou cinquième place. Ils prennent alors le plus souvent place, dans l'ordre de préséance, immédiatement après les chefs de l'Exécutif ou les chefs de l'Etat (monarque/Président et Premier ministre).

Il en va notamment ainsi dans beaucoup de pays d'inlluence parlementaire française, tels le Luxembourg (où le Président de la Chambre occupe le 2e rang, après le Grand Duc) ou le Bénin (2' place après le Président de la République). On rencontre ce même principe dans d'autres pays également, tels que l'Estonie, la Grèce, le Sénégal et la Turquie, ainsi qu'à Chypre (3e place après le Président de la république et l'archevêque), en Australie (5e place après le Gouverneur général, le Gouverneur de l'Etat, le Premier ministre et le «Premier dans son propre Etat») et en Nouvelle-Zélande *(3e* place après le Gouverneur général et le Premier ministre).

Dans certains pays, les Présidents d'assemblée précèdent même le chef du Gouvernement. Citons dans ce contexte la République tchèc ue (où les Présidents du Sénat et de la Chambre occupent les 2e et 3e jlaces, immédiatement après le Président de la République), la Suède (où le Président du Riksdag vient immédiatement après le Roi/la Rein; dans l'ordre de préséance) ou la République du Tchad.

Il va sans dire que le rang protocolaire des Présidents d'assemb ée par rapport à d'autres dignitaires exprime en partie la position que leur assemblée occupe dans la vie politique. C'est ainsi que le décret français du 2 décembre 1958 a modifié l'ordre de préséance pour le mettre en accord avec les nouvelles institutions de la Vème République, «remontant» le Premier ministre au deuxième rang, immédiatement après le Président de la République.[144]

Signalons aussi que la France présente une particularité intéressante, en ce qu'elle fait une distinction expresse entre le rang que les Présidents

[144] Vu l'inertie des matières protocolaires, il faut pourtant se garder de tirer trop de corclusions politiques et/ou juridiques du rang protocolaire.

Copyrighted material

de l'Assemblée nationale et du Sénat occupent à Paris lors de cérémonies publiques, d'une part, et celui qu'ils occupent dans les autres départements du pays, d'autre part. L'on retrouve le même type de distinction dans certains pays d'Afrique francophone, tel le Sénégal. Ce dernier pays fait d'ailleurs une distinction supplémentaire selon que les corps constitués sont convoqués ensemble ou individuellement par acte du Gouvernement.

Enfin, M. Bergougnous fait remarquer que, dans ce tableau qui se caractérise par la place de tout premier plan accordée aux Présidents des Parlements dans l'Etat, ce sont les pays de tradition britannique qui font exception. Dans la mesure où l'ordre protocolaire traduit, certes de façon imparfaite, la hiérarchie entre les pouvoirs, cela est peut-être moins étonnant qu'il n'y paraît à première vue: faut-il vraiment s'étonner, dans un pays de common law, que le Président de la Cour suprême («Chief Justice») précède en général le(s) Président(s) d'assemblée?[145]

b) L'ordre de préséance entre assemblées dans les régimes bicaméraux

Dans les régimes parlementaires bicaméraux se pose quasi inévitablement la question de la préséance entre les membres et les Présidents des deux assemblées parlementaires.

Dans bon nombre de pays, tels le Canada, les Philippines ou la République tchèque, le Président de la chambre haute précède dans l'ordre protocolaire celui de la chambre basse, tout comme les membres de la chambre haute précèdent ceux de la chambre basse, reflétant ainsi l'ancienne supériorité 'sociale' de la chambre haute.

Dans d'autres, l'ordre protocolaire a été inversé afin de mieux refléter la réalité politique. En France, sous la IVème République, les députés sont passés avant les sénateurs, qui les devançaient sous la IIIème République. En Pologne, le Président de la Diète précède dans l'ordre protocolaire son homologue du Sénat.

[145] «Ainsi, le Speaker de Westminster ne vient qu'au douzième rang, après le Lord Président du Conseil et de nombreux autres dignitaires, et le Lord Chancelier, Président de la Chambre des Lords, n'occupe que la sixième place. De même, le Speaker et le Président du Sénat australiens suivent non seulement le Gouverneur général et le Premier ministre, mais également les Gouverneurs et les Premiers ministres des Etats. Au Botswana, il vient derrière les présidents des hautes juridictions; en Inde, si le Président de la chambre haute — le Rajya Sabha — est le Vice-Président de l'Etat, le Speaker cède le pas au Premier ministre et aux Gouverneurs d'Etats; à Malte il suit l'archevêque et le «Chief Justice». A Singapour, il n'occupe que le sixième rang et à Antigua-et-Barbuda le septième. Au Zimbabwe, il a le rang d'un ministre.» (Bergougnous, G., op. cit., p. 45)

Copyrighted material

En Australie, l'ordre de préséance entre le Président du Sénat et le Speaker de la Chambre des représentants est déterminé en fonction de leur date de nomination.'[46] Par contre, aucune distinction n'est faite entre les membres de la Chambre et du Sénat, tous les membres du «Parliament of the Commonwealth» occupant le même rang protocolaire.

En Belgique, les Présidents de la Chambre et du Sénat se voient attribuer le même rang, la préséance revenant au plus âgé des deux Présidents. Les 'sénateurs ordinaires', par contre, continuent ^ avoir préséance sur les 'députés ordinaires'.

3. Passeports

Si les immunités protègent les parlementaires contre des poursuites à l'intérieur de leur pays, il n'en va pas de même à l'étranger. Cela n'empêche que certains pays ont voulu octroyer un certain degré de protection à leurs parlementaires quand ils se trouvent à l'étranger.

La protection la plus étendue est évidemment offerte par le passeport diplomatique. Pourtant, peu de pays délivrent systématiquement des passeports diplomatiques à l'ensemble de leurs parlementaires. Parmi eux, citons certains pays africains (Algérie, Bénin, Cameroun, Cap-Vert, Mali, Tchad, Togo), sud-américains (Chili, Equateur) ou d'Europe centrale (Arménie, Hongrie, République tchèque, Roumanie, Slovaquie); mais aussi la plus ancienne des démocraties, la Grèce, la Turquie et même l'Allemagne (où l'usage du passeport diplomatique est toutefois limité aux voyages effectués dans le cadre du mandat).

Dans la majorité des régimes parlementaires, par contre, l'usage du passeport diplomatique est réservé à un nombre limité de députés.

En général, l'octroi du passeport diplomatique se fait alors sur la base de critères objectifs. Tout d'abord la fonction que le parlementaire occupe — Président de l'assemblée (Nationalrat autrichien, Fidji, Trir ité-et-Tobago) et/ou vice-président (Suède), membre du Bureau permanent (Burkina Faso), chef de l'opposition (Australie, Trinité-et-Tosago), membre de la Commission des Affaires étrangères (Suède, Chypre) — ensuite son éventuelle appartenance à une assemblée parlementaire internationale (Nationalrat autrichien, Luxembourg, Japon).

Dans d'autres pays, les critères sur la base desquels le passeport diplomatique est délivré à certains députés plutôt qu'à d'autres, sont

' S'ils ont été nommés simultanément, le Président du Sénat a préséance.

Copyrighted material

moins évidents. Au Conseil de la république de Bélarus, par exemple, le Président et le vice-président ont droit au passeport diplomatique, mais ce privilège peut être étendu à d'autres parlementaires, sur décision du chef de l'Etat. Il en est de même en Egypte, où ce type de passeport peut être délivré dans des cas individuels, «à titre exceptionnel».

Faute de passeport diplomatique, les parlementaires de la plupart des autres pays (Finlande, Israël, Jordanie, Pologne, République de Corée...) doivent le plus souvent se contenter d'un passeport de service. Parfois même, l'usage de ce passeport de service est réservé aux membres en voyage officiel (Etats-Unis d'Amérique, Japon) ou à ceux qui en font la demande (Suède).

Signalons encore qu'en Belgique et au Canada, les parlementaires reçoivent un passeport spécial qui se situe à mi-chemin entre le passeport diplomatique et le passeport de service et qui offre un degré de protection légèrement supérieur au passeport de service.

Enfin, il existe des régimes parlementaires où l'on estime manifestement qu'un parlementaire n'a qu'à se contenter du même passeport que le citoyen ordinaire. C'est notamment le cas du Royaume-Uni et de l'Espagne (à l'exception du Président d'assemblée, qui a droit au passeport diplomatique).

Copyrighted material

TROISIEME PARTIE: L'EXERCICE DU MANDAT

Si, dans la deuxième partie, nous avons essayé de décrire le statut proprement dit, avec tout ce qu'il implique en matière de droits et d'obligations, nous nous attacherons dans le cadre de cette troisième partie à décrire certains aspects de l'interaction entre le parlementaire et son assemblée.

Après chaque élection, le Parlement se voit confronté à un afflux de nouveaux membres. Pour brillants que ceux-ci puissent être, ils se sentiront toujours un peu dépaysés. Le Parlement est en effet une institution régie par toute une série de coutumes et de règles souvent non écrites et généralement peu transparentes. En plus, le parlementaire est conscient qu'il est élu pour une période limitée; il n'a donc pas de temps à perdre s'il veut mettre ses idées en pratique. D'où l'importance pour lui d'être rapidement «mis dans le bain». S'il est «parrainé» par un membre plus expérimenté ou s'il fait partie d'un groupe politique bien organisé, il pourra peut-être se passer d'une formation au sens propre du terme. Mais si la composition de la nouvelle assemblée est fort différente de la précédente (situation typique des Etats où le système démocratique est en cours de formation ou renaît), ou s'il fait partie d'un petit groupe politique, il a tout intérêt à pouvoir faire appel à des programmes de formation. Au chapitre Ier, nous verrons que ceux-ci sont le plus souvent gérés par les services administratifs du Parlement ou par les partis ou groupes politiques, parfois aidés en cela par des organisations internationales ou des ONG.

L'exercice du mandat implique pour le parlementaire l'acceptation d'une série de contraintes.

Tout d'abord, son assemblée attend de lui un degré d'assiduité élevé. Au chapitre II, nous verrons que dans la plupart des Parlements, il existe l'une ou l'autre obligation formelle de présence en séance plénière, voire même en commission. Si l'obligation est encore morale dans certains pays, on constate que les sanctions financières en cas d'absence injustifiée deviennent non seulement de plus en plus répandues, mais aussi de plus en plus efficaces, un nombre croissant de parlementaires étant complètement dépendant de leur indemnité parlementaire pour pourvoir à leurs besoins.

Ensuite, son assemblée s'attend à ce qu'il respecte une série de règles de conduite, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement.

A l'intérieur du Parlement, ces règles 'disciplinaires' visent essentiellement à garantir le bon déroulement du travail parlementaire.

Copyrighted material

Elles vont de l'interdiction de l'usage de la force et de toute forme d'intimidation, jusqu'à la protection de la 'dignité' de l'assemblée, en passant par toute une série de mesures visant à éviter des formes d'obstruction «illégale» des travaux.

Au chapitre III, nous verrons que l'assemblée et/ou son Président disposent d'une large gamme de sanctions disciplinaires, pouvant aller du simple rappel à l'ordre jusqu'à l'exclusion temporaire.

En outre, l'assemblée attend de ses membres qu'ils respectent, dans leurs contacts avec le monde extérieur, un ensemble de règles «éthi ques»» et/ou «déontologiques». De plus en plus, on constate dans les pays occidentaux (et surtout dans les pays anglo-saxons) une tendance à rassembler ces règles dans des «codes de conduite». Au chapitre IV, nous verrons que si ces codes de conduite étaient à l'origine destinés à éviter que l'assemblée soit compromise par la conduite d'un de ses membres, ils deviennent de plus en plus, de nos jours, un instrument dans la lutte contre la perte de confiance qui affecte non seulement le Parlement, mais l'ensemble des institutions politiques.

Enfin, au chapitre V, nous étudierons la notion «d'offense» ou «d'outrage» au Parlement. Certains se demanderont sans doute pqurquoi nous étudions cette notion dans le cadre de la partie sur l'exercice du mandat parlementaire. Les «outrages au Parlement» comptent ei effet parmi les privilèges dont jouissent dans certains pays (surtout anglo-saxons) les assemblées et leurs membres et on aurait donc tout auspi bien pu les traiter dans le cadre de la partie relative au statut du parlementaire. Trois raisons nous poussent toutefois à faire ce choix. D'abord, la notion d'offense protège non seulement le membre individuel, mais encore plus l'assemblée dans son ensemble. Ensuite, elle protège l'assemblce non seulement contre des outrages ou offenses de la part du monde extérieur, mais aussi contre des actes commis par ses propres membres. En ʳin, vu l'essor des codes de conduite, la frontière entre le non-respect de ceux-ci et l'offense au Parlement par le parlementaire tend à s'estomper. Il est d'ailleurs significatif, à cet égard, que dans un cas comme dans l'autre, les sanctions sont souvent préparées et/ou prononcées par la même «Commission d'éthique».

I. Formation à la procédure

Les élections législatives, organisées conformément à 'ordre constitutionnel de chaque pays, permettent l'apparition sur la scène

Copyrighted material

parlementaire de nouveaux membres pour lesquels le travail parlementaire est une expérience neuve.

Comme il a déjà été souligné dans une étude précédente[147], l'acquisition de l'expérience indispensable aux nouveaux parlementaires peut intervenir de manière très variée. En effet, la situation du nouvel élu qui est membre d'un parti représenté depuis longtemps au Parlement et qui dispose autour de lui de nombreux élus expérimentés du même parti est toute différente de celle des nouveaux élus dont le parti apparaît pour la première fois sur la scène parlementaire et dont le groupe politique est composé de députés sans aucune expérience.

La situation des nouveaux parlementaires sera donc relativement confortable dans les Etats où la situation politique est stabilisée, où la composition du Parlement nouvellement élu ne diffère pas fondamentalement de celle du Parlement précédent et où le groupe peu nombreux des nouveaux élus s'intègre facilement dans le système existant.

Par contre, la situation différera du tout au tout dans les Etats où le système démocratique est en cours de formation (ou renaît) et où la composition du nouveau Parlement est fort différente de celle du précédent. C'est ainsi que lors des élections de 1989 en Pologne, parmi les 100 sénateurs élus, à peine quatre avaient une quelconque expérience parlementaire antérieure.

Il en est de même en cas de transformation majeure du régime politique. Ainsi, le remplacement du système de monopartisme par une démocratie multipartiste au Cameroun et en Zambie a entraîné une augmentation sensible du nombre de parlementaires nouvellement élus. Le même phénomène peut d'ailleurs se produire, fût-ce à un degré moindre, dans des régimes parlementaires de longue date, à la suite de certains choix politiques.[148]

[147] Voir la note introductive de M. Wojciech Sawicki, Chef de la Chancellerie du Sénat de la République de Pologne dans «Les programmes d'accueil/ formation pour les parlementaires nouvellement élus», Informations constitutionnelles et parlementaires, A.S.G.P., 1994, n° 167, pp. 93-128.

[148] En Belgique, par exemple, la décision d'instaurer une incompatibilité (imparfaite) entre les mandats parlementaires régional et fédéral et de faire élire les parlementaires régionaux au suffrage direct, a forcé certains parlementaires à opter pour l'une ou l'autre assemblée. Cette nouvelle mesure allant de pair avec une réduction du nombre de membres du Parlement fédéral, il en est résulté lors des élections législatives de 1995 un nombre de membres nouvellement élus dans les assemblées fédérales sensiblement plus élevé que d'habitude.
En Allemagne, un phénomène semblable s'est produit lors des élections de décembre 1990, suite à la réunification allemande.

Copyrighted material

certains programmes de formation ou d'initiation aux procédures sont gérés par les partis ou les groupes politiques: ils portent alors surtaut sur des problèmes politiques. D'autres programmes, non partisans, sort gérés par l'administration du Parlement. Ils recouvrent en général des matières telles que l'histoire du Parlement, le Règlement de l'assemblée, certains éléments du droit constitutionnel et administratif, les droits et devc irs des parlementaires, la manière dont les services parlementaires fonctionnent, etc. Dans certains cas — plutôt rares —, un service spécialisé au sein du Parlement s'occupe de l'organisation de ces séminaires (p. ex. l'Institut de recherche et de formation de l'Assemblée nationale en République de Corée ou l'Office de la procédure — «Procédure Office» — en Australie). Aux Etats-Unis d'Amérique, les universités sont associées au programme d'information.

Souvent, les programmes de formation s'adressent aussi bien aux parlementaires qu'au personnel de l'assemblée (p. ex. Suède).

Enfin, si dans la plupart des Parlements qui organisent des séminaires de formation, il s'agit d'initiatives *ad hoc,* de courte durée, étalées sur la législature, il en est aussi où la formation prend carrément la fonte d'un séminaire de plusieurs jours ou même plusieurs semaines. En Slovaquie et en Australie[14], ce type de séminaire se tient entre les élection; et la première réunion du Parlement nouvellement élu. En Suède, il débute avant l'ouverture de la session (expositions guidées, etc.) pour se poursuivre au-delà.

Il va sans dire que la formation ou l'initiation aux procédures et pratiques parlementaires revêt une importance d'autant plus grande que la tradition parlementaire est moins solidement ancrée et/ou que le renouvellement des assemblées est substantiel.

Il est dans ce contexte heureux de constater que bon nombre de pays en voie de développement font un grand effort de formation. Ils sont en cela souvent aidés par des organisations internationales. Ainsi, Trinité-et-Tobago et la Zambie, par exemple, mettent régulièrement sur pied des séminaires de formation en collaboration avec la Commonwealth Parliamentary Association. Au Niger, au Mali et en Guinée, la formation est dispensée par des universitaires, des hauts fonctionnaires ou des parlementaires expérimentés d'autres pay< ou des experts commis par des organismes indépendants (p. ex. des ONG). Les

[14] Sur les efforts importants faits en matière de formation en Australie, lire: «Parliamentary éducation: the state of the play», in Australia, The Table, 1994, pp. 71-81.

Copyrighted material

parlementaires équatoriens, quant à eux, reçoivent une formation à l'Instituto Centra Americano de Capacitaciôn Empresarial (Costa Rica)

On pourrait par ailleurs s'étonner du nombre important de pays ou toute formation à l'intention des parlementaires fait défaut. S'il s'agissait uniquement de jeunes démocraties ou de pays en voie de développement, on pourrait le comprendre, mais ce n'est nullement leur apanage: il s'agit également de pays tels que l'Autriche, la Belgique, l'Espagne ou la Grèce.

Il faut pourtant se garder de déduire de l'absence d'un programme de formation dans ces pays qu'aucune autre forme d'assistance n'est donnée aux parlementaires nouvellement élus. D'abord parce que dans tous les Parlements, y compris ceux qui n'ont aucun programme officiel de formation, les nouveaux élus se voient délivrer des documents d'information, tels que la Constitution, le Règlement de l'assemblée, des informations sur les pouvoirs, devoirs et privilèges des parlementaires, etc. Dans certaines assemblées, ils sont en plus accueillis individuellement dans les divers services (p. ex. au Sénat français). Ensuite parce que, dans les régimes parlementaires de longue date, il existe souvent des manuels de procédure parlementaire qui sont de véritables ouvrages de référence et qui permettent aux parlementaires nouvellement élus de se former par leurs propres moyens.

Si de tels manuels existent en Allemagne ou au Sénat français, pour ne citer que ces exemples, il convient de signaler que c'est surtout dans les pays de tradition parlementaire britannique qu'ils sont très importants. Citons à titre d'exemple le «Companion to the Standing Orders and Guide to the proceedings of the House of Lords» au Royaume-Uni ou le «House Manual» et le «House Practice» à la Chambre des représentants des Etats-Unis d'Amérique. A la Chambre des Communes du Canada, il existe pas moins de trois documents pouvant être considérés comme des manuels de procédure parlementaire: le «Précis de procédure», la «Jurisprudence parlementaire de Beauchesne», et le «Règlement annoté de la Chambre des Communes» (initiatives semblables en Australie, en Inde, au Japon, etc.).

II. Participation aux travaux de l'assemblée

1. L'obligation de présence

a) Une obligation fort répandue mais surtout morale

Dans la plupart des Parlements, il existe l'une ou l'autre obligation formelle de présence, aussi bien en séance plénière qu'en commission.

Copyrighted material

certains pays vont jusqu'à inscrire le principe de la présence obligatoire dans leur Constitution ou dans la loi, mais le plus souvent, celui-ci est inscrit dans le Règlement. Ainsi, il est expressément question dans le Règlement du Bundestag allemand de l'obligation des memtjres de participer aux travaux de leur assemblée, cette obligation de participation allant d'ailleurs plus loin que la simple présence aux réunions.

Or, si l'obligation existe le plus souvent formellement, on constate que dans beaucoup de pays (Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Indonésie, Royaume-Uni...), le respect n'en est pas imposé de façon systématique. Il s'agit donc d'une obligation essentiellement «morale». La raison la plus souvent avancée pour justifier l'absence de sanctions réelles, est l'impossibilité de contrôler les présences, étant donné que les parlementaires sont souvent membres de plusieurs commissions à la fois, qui se réunissent régulièrement au même moment.

Notons qu'au Royaume-Uni, si l'absence en séance plénière et en commission n'est plus sanctionnée[150], elle l'a bien été dans le passé. Ainsi, en 1975, une commission fut créée afin d'étudier le cas d'un membre de la Chambre des Communes qui vivait en Australie et qui, de ce fait, était systématiquement absent. La commission recommanda de l'exclure mais le membre démissionna avant qu'une motion dans :e sens fût adoptée.

Cet exemple illustre bien l'importance particulière que les pays de tradition britannique attachent à la présence des membres. Ainsi, l; Sénat canadien peut obliger à tout moment un ou plusieurs de ses membres à être présent(s) à un moment donné. Le sénateur qui manquerait *i* cette obligation risquerait même d'être accusé d'outrage au Sénat (V. *infra,* chapitre V). Mais, plus encore que dans les textes formels, cette importance particulière apparaît dans le rôle important des chefs de file («whips»), auxquels il revient de veiller à ce qu'un nombre suffisant de membres assistent aux séances plénières, aux réunions de commission ou à toute autre réunion où leur présence est requise.

Il est d'ailleurs assez contradictoire de constater que même dans des assemblées qui déclarent ne pas connaître d'obligation de présence

Sauf pour les «Opposed Private Bill Committees», où la présence est encore obligatoire

Copyrighted material

formelle, des sanctions financières sont parfois prises à rencontre des membres qui sont trop souvent absents.'[51]

Il n'y a, en réalité, plus qu'un petit nombre d'assemblées (dont le Sénat belge et l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) où il n'existe aucune forme de présence obligatoire, ni aucune sanction en cas d'absences injustifiées répétées.

Notons enfin que l'obligation de présence est en général limitée aux séances plénières et aux réunions de commission. Occasionnellement, elle s'étend à d'autres organes de l'assemblée, tels que le Bureau et la Conférence des Présidents au Sénégal.

b) Absence justifiée ou non

Dans la plupart des Parlements qui connaissent une obligation de présence, l'absence peut être justifiée. Le plus souvent, il n'est pas explicitement établi ce qu'il faut entendre par «motif d'absence valable». La seule exception à cette règle semble être le Sénat français, où tout commissaire peut demander au président de la commission d'excuser son absence, notamment lorsque des obligations liées à l'exercice de son mandat local l'empêchent d'assister à la réunion.

Dans la majorité des Parlements, c'est au Président qu'il appartient de juger au cas par cas du bien-fondé des motifs d'absence. En Slovaquie, le Président du Conseil national exerce cette compétence pour les absences aux séances plénières alors que les présidents de commission l'exercent pour leurs commissions respectives. Les motifs d'absence sont examinés à la fin de chaque mois et le membre a le droit d'être entendu. Si le motif d'absence n'est pas jugé valable, le membre encourra des sanctions financières. Au Sénat espagnol, c'est le Bureau qui juge du sérieux des

[51] Ainsi, en Israël, si un membre de la Knesset est absent sans motif valable pendant une période d'au moins deux mois ou pendant au moins un tiers du temps, la Commission d'éthique («Ethics Committee») peut lui adresser un avertissement ou un blâme, ou encore lui retirer une partie de son indemnité parlementaire ou de ses indemnités complémentaires.
A la Chambre des députés luxembourgeoise, l'indemnité parlementaire est réduite en proportion du nombre d'absences non motivées.
Au Parlement européen, le député dont, au cours d'une année parlementaire, l'absence a été enregistrée pendant au moins 50% des jours fixés par le Bureau pour les périodes de session du Parlement, doit rembourser à l'assemblée 50% de l'indemnité de frais généraux relative à cette période, sauf s'il est excusé par le Président. En outre, le Bureau du Parlement européen vient de décider qu'à partir de la session 1998, sera réduite de 50% l'indemnité journalière des députés qui auront été absents à plus de la moitié de tous les votes par appel nominal qui auront lieu chacun des mardis, mercredis et jeudis des journées de session à Strasbourg et le jeudi des journées de session à Bruxelles.

Copyrighted material

motifs d'absence. Si le Bureau considère l'absence comme injustifiée, le membre peut être privé de son indemnité parlementaire pendait une certaine période, sur proposition du Président suivie d'une résolution de l'assemblée. Enfin, à Chypre, c'est la Commission pour le respect des normes («Rules Observing Committee») qui évalue le sérieux des motifs d'absence.

2. Les sanctions en cas d'absence

a) Sanctions financières

La perte d'une partie de l'indemnité parlementaire (ou des indemnités complémentaires) est sans doute la sanction la plus répandue :n cas d'absence injustifiée. On la rencontre dans un très grand nombre de pays (Allemagne, Chypre, Costa Rica, Espagne, France, Gabon, Guatemala, Hongrie, Jordanie, Luxembourg, Paraguay, Pologne, République de Corée, Uruguay...).

En général, cette sanction financière est proportionnelle à la durée de l'absence ou au nombre de réunions auxquelles le membre a été ibsent. Ainsi, par exemple, en Pologne, le Président de la Diète ordonnera une réduction d'un trentième de l'indemnité parlementaire, (i) pour chaque jour d'absence injustifiée en séance plénière ainsi que pour chaque jour où le membre a manqué de participer à plus d'un cinquième des vctes en séance plénière et (ii) pour chaque jour d'absence injustifiée à une réunion de commission pour autant que le nombre d'absences soit supérieur à un cinquième du nombre de réunions de commission au cours di mois concerné.

Notons toutefois que la perte financière est parfois plafonnée. Ainsi, à la Chambre des représentants de Belgique, le membre qui accumule les absences injustifiées en ressentira certes les effets sur son indemnité parlementaire, mais même dans le pire des cas, il conservera 40% de son indemnité.[152] Il convient d'ailleurs de mentionner que dans' cette assemblée comme dans beaucoup d'autres, c'est uniquement l'absence aux votes en séance plénière qui est prise en compte.

[152] Les membres de la Chambre des représentants belge qui participent à 80% des vote:; ne sont pas touchés. Le membre qui participe à moins de 80% des votes perd 10% de son indemnité parlementaire, celui qui participe à moins de 70% des votes perd 30% et celui qui participe à moins de la moitié des votes perd 60% de son indemnité.

Copyrighted material

A l'Assemblée nationale française, le fait d'avoir pris part pendant une session à moins des deux tiers des scrutins publics entraîne une retenue du tiers de l'indemnité de fonction pour une durée égale à celle de la session. Si le même député a pris part à moins de la moitié des scrutins, la retenue est doublée. Pour le travail en commission, c'est l'absence à plus du tiers des séances au cours d'une même session qui peut donner lieu à des sanctions financières.

b) Autres sanctions

Les sanctions en cas d'absence injustifiée ne sont pas exclusivement financières, elles peuvent également avoir un caractère disciplinaire. On rencontre ainsi des sanctions telles l'avertissement en République démocratique populaire lao et le rappel à l'ordre au Togo. Au Sénat gabonais, les sanctions comprennent, outre une perte d'indemnité, le rappel à l'ordre (avec ou sans inscription au procès-verbal) et la censure (avec ou sans exclusion temporaire). Au Bénin, le parlementaire qui a été absent trois fois de suite sans justification valable, peut être rappelé à l'ordre. En cas de récidive et lorsque ses absences ont atteint le tiers des réunions au cours d'une même session, il peut encourir une suspension d'un an.

La perte (définitive) du mandat est une sanction moins fréquente mais tout de même assez répandue, surtout dans les pays de tradition britannique. Ainsi, en Inde, si un membre reste absent aux réunions du Lok Sabha pendant soixante jours ou plus sans y être autorisé par l'assemblée, celle-ci peut déclarer son siège vacant. Au Zimbabwe, l'exclusion peut être prononcée à l'encontre du membre qui a été absent à 21 séances plénieres consécutives. Il en est de même en Australie, où la Constitution dispose qu'en cas d'absence durant deux mois consécutifs sans autorisation de l'assemblée en question, le siège du sénateur ou du député devient d'office vacant. Au Sri Lanka, la période est de trois mois. Aux Seychelles, la sanction s'applique si le membre est absent, sans autorisation écrite du Président, pendant plus de 90 jours. Notons que dans ce pays, la même sanction s'applique si le membre quitte le pays pendant plus de 30 jours sans y être autorisé par son Président d'assemblée.

La perte définitive du mandat en cas d'absence répétée n'est pas le monopole des Parlements du Commonwealth: on la rencontre par exemple aussi en Arménie, en Autriche, au Japon, en Thaïlande et en Turquie. Dans

Copyrighted material

ce dernier pays, par exemple, les membres ayant été absents sans excuse valable à cinq séances dans une période d'un mois, peuvent être exclus définitivement par une décision de l'assemblée.

Tous ces exemples pourraient porter à croire que seule l'absence répétée en séance plénière est sanctionnée. Or, s'il est vrai que l'exclusion définitive de l'assemblée n'est en règle générale appliquée qu'en cas d'absence répétée en séance plénière, l'absence répétée en commission peut dans certaines assemblées entraîner une exclusion de cette commission. C'est notamment le cas en Côte d'Ivoire, au Sénat français et au Portugal. Dans ce dernier pays, le député qui, sans motif vala aie, ne comparaît pas à quatre réunions de l'assemblée plénière, perd son mandat, alors que celui qui, toujours sans motif valable, ne se présente pas aux réunions de commission, se voit décompter un trentième de son salaire mensuel, jusqu'à la limite de quatre absences par commission et par session. Le député qui dépasse cette dernière limite, perd son mandît dans la commission concernée. Au Sénat français, le sénateur qui accuse trois absences consécutives non justifiées en commission, est déclaré démissionnaire et ne peut être remplacé en cours d'année. Par ailleurs, son indemnité de fonction est réduite de moitié jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante.[153]

En dehors des sanctions financières et disciplinaires citées ci-dessus, il en existe parfois d'autres. Ainsi, tant en Estonie qu'en Haïti, une des sanctions consiste en la publication des listes de présences/absences. En Haïti, le membre qui est trop souvent absent risque en plus de se voir interdire d'être membre du Bureau et de participer à certaines dépujations.

Enfin, notons que dans de très rares cas, le parlementaire peut être amené de force à l'assemblée. Cela peut notamment se produire aux Etats-Unis d'Amérique, où le Sénat peut, par un vote, ordonner au «Sergeant-at-Arms» d'arrêter le membre concerné et/ou de l'amener de force à l'assemblée.[154] La même possibilité existe aux Philippines (Chambre et Sénat).

3. Qui détient la compétence d'imposer des sanctions?

Ainsi qu'il ressort de ce qui précède, c'est en général à l'assemblée qu'il appartient de prononcer des sanctions sérieuses, telle la perte du mandat.

[153] Il convient de remarquer que ces dispositions n'ont jamais été appliquées.

[154] Durant les cinquante dernières années, de tels ordres n'ont été donnés qu'à de Ires rares occasions.

Copyrighted material

Cette décision peut être prise à la majorité absolue (p. ex. en Turquie) ou à une majorité qualifiée. Ainsi, en ex-République yougoslave de Macédoine, la Constitution dispose qu'un membre peut être exclu par l'assemblée en cas d'absence injustifiée pendant une période de plus de six mois. Toutefois, cette décision doit être prise à la majorité des deux tiers des membres (80 sur 120). Souvent, la décision est préparée par une commission spécialisée - p. ex. la Commission pour l'absence des membres («Committee on Absence of Members») en Zambie, la Commission disciplinaire («Committee on Discipline») au Japon... - voire même prise par une telle commission (la Commission d'éthique en Israël). Dans quelques assemblées, le pouvoir de décision appartient au Président de l'assemblée (Bélarus) ou au Bureau (Roumanie).

En Norvège, la Cour constitutionnelle est compétente pour décider d'éventuelles sanctions contre des membres du Stortinget qui manquent à leur devoir de présence aux séances plénières et aux réunions de commission.

Enfin, notons que dans les pays de tradition britannique, dans la mesure où la présence du membre a été requise par le «whip», la sanction éventuelle sera décidée par le parti.

III. Discipline

1. Introduction

Comme dans toute collectivité, les membres des assemblées parlementaires doivent obéir à des règles de conduite communes et des instances doivent être chargées de faire respecter ces règles.

Dans certains pays, la Constitution confère expressément aux assemblées le droit de fixer des règles de conduite et de les faire respecter.[155] Dans d'autres, ce droit est le prolongement naturel du droit de l'assemblée de régler son propre fonctionnement.[156]

Les règles de conduite communes sont quasi toujours inscrites, soit dans une loi spécifique sur le Parlement, soit dans le Règlement de l'assemblée.

Dans le cadre de ce chapitre, nous étudierons les règles et les normes qui régissent la discipline au sein du Parlement, à l'exception des

[155] La Constitution des Etats-Unis d'Amérique stipule que: «Each House may détermine the Rules of its proceedings, punish its Members for disorderly behavior, and, with the concurrence of two thirds, expel a Member.»

[156] La Constitution belge stipule que: «Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.»

Copyrighted material

sanctions en cas d'absence injustifiée, puisqu'elles ont déjà été décrites ci-dessus *(supra,* chapitre II). Nous laisserons délibérément de côté les offenses au Parlement *(infra,* chapitre V) et les règles de conduite à l'extérieur du Parlement, qui sont traitées soit au chapitre sur le code de conduite *(infra,* chapitre IV), soit dans d'autres chapitres (p. ex. les sanctions en cas de non dépôt de la déclaration de patrimoine).

Les règles régissant la discipline au sein de l'assemblée visent toutes d'une façon ou d'une autre à garantir le bon déroulement du travail parlementaire.

L'exemple le plus flagrant en est l'interdiction de toute forme d'usage de la force, assortie de l'interdiction — expresse (Slovaquie...) ou ion — du port d'armes.

Signalons ensuite l'interdiction de toute forme de menace, intimidation, provocation ou injure, qui se rencontre également dans quasiment toutes les assemblées parlementaires.

La troisième catégorie de règles disciplinaires est sans doute la plus importante, tant en volume qu'en termes de conséquences pratiques. Ces règles pourraient se ranger sous le dénominateur commun de mesures visant à contrer l'obstruction «illégale» aux débats. Il faut entendre par là les cas où les parlementaires refusent, de façon évidente, d'obéir au Règlement intérieur et essaient de faire obstruction par la parole ou par l'action. La liste de ces procédés «illégaux» est longue et nous nous bornerons à en citer quelques exemples: prendre la parole sans y être autorisé par le Président, refuser de mettre fin à une intervention ou de quitter la tribune, refuser d'obéir à un rappel à l'ordre, ne pas respecter l'autorité de la Présidence, introduire dans une intervention des aropos hors du sujet ou des répétitions lassantes, etc.

Enfin, une quatrième catégorie de règles disciplinaires visent à protéger la dignité de l'assemblée. C'est ainsi que dans presque toutes les assemblées, on rencontre l'interdiction d'user d'un langage ou d'une conduite qui mettent en danger la dignité des assemblées. La sauvegarde de la dignité de l'assemblée est même à l'origine de règles vestimentaires dans certains pays, surtout de tradition britannique (Canada, Egypte, Zambie, Zimbabwe...). C'est ainsi qu'au Rajya Sabha indien, le règlement comporte un long chapitre sur l'étiquette parlementaire, qui dispose entre autres que «pénétrer dans l'enceinte de la Chambre la veste sur le bras est inconvenant et contraire au délcorum de la Chambre».

Copyrighted material

Vu leur multiplicité, il est impossible de donner un aperçu complet de toutes les règles de conduite à l'intérieur du Parlement. C'est pourquoi nous avons choisi de nous limiter à dresser une liste des sanctions disciplinaires existantes et des autorités habilitées à les prononcer.

2. Les sanctions disciplinaires

Il existe un large éventail de sanctions que les assemblées (ou leur organe directeur) peuvent appliquer aux membres qui ne respectent pas les règles de conduite au sein de l'assemblée. Nous les étudierons ci-dessous dans un ordre croissant de sévérité, du simple rappel à l'ordre à la suspension et à l'exclusion d'un parlementaire.

a) Du rappel à l'ordre à la censure avec exclusion temporaire

Le rappel à l'ordre est non seulement la sanction disciplinaire la plus légère, c'est aussi la plus répandue. Elle est ordinairement appliquée à tout membre qui trouble les débats ou l'ordre. Dans pratiquement toutes les assemblées, c'est à la présidence qu'il appartient de rappeler le membre à l'ordre. Notons toutefois qu'il s'agit du Président de séance au moment des faits, et donc pas forcément du Président d'assemblée.

Dans les pays d'influence française, la sanction suivante est en général le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal. A l'Assemblée nationale française, le Président peut l'utiliser contre tout député qui, dans la même séance, a encouru un premier rappel à l'ordre ou qui a adressé à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces. Cette peine emporte de droit la privation, pendant un mois, du quart de l'indemnité parlementaire. Au Sénat français, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal est prévu contre le sénateur qui, dans la même séance, a encouru un premier rappel à l'ordre, mais il n'emporte pas privation partielle de l'indemnité.

Notons que dans certains pays (Etats-Unis d'Amérique, Grèce, Luxembourg, Slovénie...), après avoir été averti ou rappelé à l'ordre une première fois, le membre qui persiste à ne pas se conformer à la prescription réglementaire, peut être (temporairement) privé du droit de parole. Ainsi, à la Chambre des représentants des Etats-Unis d'Amérique, le membre qui fait usage d'un langage impropre ne se verra pas interdire l'accès à la séance — cela reviendrait à refuser la représentation de certains électeurs —, mais il peut être privé du droit de parole pour le reste

Copyrighted material

de la journée. Au Luxembourg, lorsque, dans une même séan:e, un membre a fait l'objet d'un deuxième rappel à l'ordre, cette sanction entraîne d'office le retrait de la parole s'il l'a déjà obtenue, et la privation du droit de prendre la parole pour le reste de la séance.

Notons encore que dans la plupart des assemblées, le Président dispose de toute façon de la possibilité de faire rayer du procès-verbal tous propos diffamatoires, indécents, indignes, ou, plus généralement, tout «langage non parlementaire» (Belgique, Chypre, Etats-Unis d'Amérique, Inde...).

Dans les pays d'influence française, la censure simple est en gérerai le troisième degré de sanction disciplinaire. A l'Assemblée nauonale française, elle est prononcée contre tout député qui, après un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, n'a pas obtempéré aux injonctions du Président ou qui, dans l'Assemblée, a provoqué une scène tumultueuse. S'agissant d'une peine plus sérieuse, elle est prononcée par l'Assemblée, par assis et levé et sans débat, sur la proposition du Président, le député ayant le droit d'être entendu ou de faire entendre en son nom un de ses collègues. Au Sénat français, la procédure est identique, mais la sanction s'applique, en plus des deux cas ci-dessus, au sénateur qui a adressé à ses collègues des injures, provocations ou menaces, ou qui a usé de son titre pour d'autres motifs que pour l'exercice de son rrpndat. Dans les deux chambres, la censure simple emporte privation pendant un mois d'une partie de l'indemnité parlementaire (à l'Assemblée nationale, la moitié, au Sénat, le tiers plus la totalité de l'indemnité de fonction).[157] Parfois, on utilise le terme «blâme» à la place de «censure». Au Luxembourg, le «blâme avec inscription au procès-verbal» est prononcé par le Président contre tout député qui, après un rappel à l'ordr: avec privation de parole, ne s'est pas plié aux injonctions du Président ou qui a provoqué une scène tumultueuse dans l'assemblée. Soulignons quï si ce type de «censure» est surtout typique des pays d'influence française ceux-ci n'en ont pas le monopole: on la retrouve dans beaucoup d'autres pays, sous des appellations variées (p. ex. «censure» et «reprimand» aux Etats-Unis d'Amérique).

Dans beaucoup de pays d'influence française, enfin, la censuije avec exclusion temporaire est la sanction de dernier ressort. En France, elle est

[157] Selon Duhamel, O. et Mény, Y. (op. cit., p. 311), la censure simple n'a été appliqué ; qu une fois sous la Ve République: le 2 février 1984 à l'Assemblée nationale, à rencontre de Jacques Toubon (RPR), Alain Madelin (UDF) et François d'Aubert (UDF), au cours de la discussion du projet de loi sur le pluralisme des entreprises de presse (JO Débats AN, 1" et 2 février 1984, pp. 442 à 450 et 475 à 481).

Copyrighted material

prononcée à l'encontre d'un député ou d'un sénateur qui a résisté à la censure simple ou qui a subi deux fois cette sanction, qui a fait appel à la violence en séance publique, qui s'est rendu coupable d'outrages envers l'assemblée ou envers son Président, qui s'est rendu coupable d'injures, de provocations ou de menaces envers le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement et les assemblées prévues par la Constitution. Le règlement du Sénat vise également le sénateur récidiviste qui a déjà subi la censure simple pour avoir usé de son titre pour d'autres motifs que l'exercice de son mandat. Ce type de censure entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux de l'assemblée jusqu'à l'expiration du quinzième jour qui suit celui où la mesure a été prononcée. Ce délai peut être porté à trente jours si le parlementaire refuse de se conformer à l'injonction du Président. Elle emporte de droit privation d'une partie de l'indemnité pendant deux mois. La censure avec exclusion temporaire est prononcée par l'Assemblée nationale ou le Sénat selon la même procédure que la censure simple.[158] A l'Assemblée nationale française, cette peine peut également être appliquée en cas de voie de fait d'un député à l'égard d'un de ses collègues, par décision du Bureau sur proposition du Président. Le Bureau est également convoqué par le Président lorsqu'un député entreprend de paralyser la liberté des délibérations et des votes de l'Assemblée et, après s'être livré à des agressions contre un de ses collègues, refuse d'obtempérer aux rappels à l'ordre du Président.

b) Une sanction typiquement anglo-saxonne: le «naming»

Dans les pays de tradition britannique (Australie, Canada, Etats-Unis d'Amérique, Kenya...), la plus forte peine que le Président puisse imposer à un député consiste en règle générale à le «désigner par son nom (de famille)» («naming»).

Ainsi, au Canada, un député peut être désigné par son nom pour ne pas avoir respecté l'autorité du Président en refusant par exemple de retirer des propos non parlementaires, de mettre fin à une intervention non pertinente ou répétitive, ou de cesser d'interrompre un député qui a la

[158] Duhamel, O. et Mény, Y. (op. cit., p. 311) font remarquer que pour retrouver un cas d'application de la censure avec exclusion temporaire en France, il faut remonter au 3 novembre 1950 à l'Assemblée nationale.

Copyrighted material

parole. Persister à adopter un comportement déplacé après lue le Président l'a enjoint de cesser ce comportement constitue une autre façon pour le député de défier l'autorité de la Présidence et de risquer d'être désigné par son nom. Avant d'agir ainsi, le Président avertit habituellement le parlementaire à plusieurs reprises que s'il n'obéit pas à la Présidence, il risque d'encourir cette peine. Si le député s'excuse et que le Président est dans l'ensemble satisfait, l'incident est habituellement considéré comme clos et aucune mesure n'est prise. Toutefois, si le député est désigné par son nom, le Président a deux options: il peut immédiatement ordonner au député récalcitrant de se retirer de la Chambre pour le reste de la séance ou il peut simplement attendre que la Chambre prenne toute autre mesure disciplinaire qu'elle juge nécessaire La première option a été adoptée en février 1986 et a toujours été utilisée depuis comme mesure disciplinaire consécutive à la désignation d'un parlementaire par son nom. Si le Président choisissait la deuxième option, un autre député — habituellement le leader du Gouvernemert à la Chambre — proposerait immédiatement une motion visant à suspendre le député concerné. Une telle motion ne peut faire l'objet d'un débat eu d'un amendement. Une fois la motion de suspension proposée, le Président demandera le vote. Si la motion est adoptée, le député devra se retirer de la Chambre.

En Australie, si le Président a désigné un membre par son nohi, une motion tendant à suspendre (temporairement) son mandat sera sounise au vote. En cas d'adoption de cette motion, le membre sera exclu, à la première occasion pour 24 heures, à la deuxième (dans la même année) pour trois séances consécutives et à la troisième (ou toute autre occasion dans la même année) pour sept séances consécutives. Notons qu'il s'agit réellement d'une suspension du mandat et non pas d'une simple exclusion de l'enceinte du Parlement.

c) Les sanctions subsidiaires

Reste enfin à mentionner trois types de sanctions le plus souvent subsidiaires: les sanctions pécuniaires, l'obligation de présenter ses excuses et la perte d'ancienneté.

Pour ce qui est des sanctions pécuniaires, elles peuvent être die deux ordres: dans certaines assemblées, l'amende est une sanction autonome (Etats-Unis d'Amérique, Gabon...), dans d'autres, certaines sanctions

Copyrighted material

disciplinaires emportent d'office privation de l'indemnité parlementaire pendant une période déterminée (V. *supra,* la censure en France).

Dans un certain nombre de pays, le Président peut ordonner au membre de présenter ses excuses. Ce type de sanction se rencontre plus fréquemment dans les pays asiatiques (Japon, République de Corée, République démocratique populaire lao...), mais ils n'en ont pas le monopole (p. ex. Etats-Unis d'Amérique, Slovaquie...). Dans beaucoup de pays, le membre ne présentera pas ses excuses parce qu'il y est obligé par voie disciplinaire, mais plutôt pour échapper à une sanction disciplinaire (Etats-Unis d'Amérique, Roumanie, Slovaquie...).

Enfin, la Chambre des représentants des Etats-Unis d'Amérique se distingue par une sanction assez originale, à savoir la perte d'ancienneté. Celle-ci est certes plus fréquemment appliquée en cas de non-respect des règles «éthiques» que pour des motifs purement disciplinaires, mais il serait erroné de croire qu'il s'agit d'une sanction purement symbolique, l'ancienneté étant un critère important dans l'octroi de toute une série d'avantages (superficie des bureaux...) et de fonctions (notamment la présidence des commissions...).

3. Qui prend les sanctions?

Comme on a pu le constater ci-dessus, les sanctions disciplinaires les plus légères sont en règle générale prises par le Président (de séance). Elles s'appliquent aux petites infractions au Règlement. Le Président étant chargé de la conduite des débats, du maintien de l'ordre et du décorum, il est normal que ce soit lui qui tranche dans de tels cas. Ainsi, en France, le Président est seul compétent en ce qui concerne le rappel à l'ordre et le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, alors que les sanctions plus lourdes (censure simple et censure avec exclusion temporaire) sont prises par l'assemblée, sur sa proposition. Au Luxembourg, les sanctions disciplinaires sont prononcées par le Président de séance, sauf le blâme avec exclusion temporaire, sur lequel la Chambre se prononce par main levée à la majorité absolue. Notons toutefois qu'en cas de voie de fait d'un membre à l'égard d'un de ses collègues, c'est à la Commission de Travail qu'il appartient de conclure, le cas échéant, au blâme avec exclusion temporaire.

S'il appartient le plus souvent au Président de prendre la décision dans les cas les moins graves, cela ne signifie pas pour autant que sa décision soit sans appel. Ainsi, au Sénat belge, le membre sanctionné dispose d'un

Copyrighted material

recours auprès du Bureau de son assemblée. En Inde, le Président du Lok Sabha peut désigner un membre par son nom, mais l'éventuelle suspension temporaire qui s'ensuivrait nécessite l'accord de l'assemblée et celle-ci peut y mettre fin à tout moment. Aux Etats-Unis d'Amérique, si un membre a tenu des propos offensants et refuse de les retirer, le Président peut le sanctionner, mais tout membre a le droit d'introduire un recours contre cette décision et l'assemblée devra alors se prononcer.

Le cas des Etats-Unis d'Amérique est également intéressant dans la mesure où l'initiative de la sanction n'est pas le monopole du Président. En effet, tout membre y a le droit d'initier une procédure disciplinaire contre un de ses collègues et même de le rappeler à l'ordre s'il se comporte de façon indécente. Cette sorte de 'droit d'injonction disciplinaire' existe également dans quelques autres pays. C'est notamment le cas en Roumanie, où les infractions graves ou répétées susceptibles de ionner lieu à la sanction de suspension, sont soumises à la Commission juridique, qui peut être saisie par un groupe parlementaire ou encore par un sénateur ou un député individuel. La Commission juridique fait rapport au Elureau, qui décide. Une situation similaire existe en Slovaquie, où la Commission des mandats et des immunités peut se saisir d'un dossier, mais où elle peut également être saisie par un membre individuel qui se sent offensé par les déclarations d'un collègue.

Très exceptionnellement, toutes les sanctions disciplinaires sont prises par l'assemblée, sur proposition du Président (p. ex. au Tchad). Ep règle générale, toutefois, seules les sanctions graves (telles que l'exclusion temporaire) sont prises par l'assemblée, parfois à une majorité spéciale. Ainsi, aux Philippines, la suspension du mandat ne peut pas excéder 60 jours et elle doit être prise par une majorité des deux tiers des membres.[159]

Un petit groupe de pays, enfin, occupe une position intermédiaire, toutes les mesures disciplinaires y étant prises soit par le Bureau ou ce qui en tient lieu (p. ex. République démocratique populaire lao...), sait par une commission spéciale. Ainsi, à la Knesset israélienne, le Président peut rappeler un membre à l'ordre, mais les sanctions plus graves (telle que l'exclusion temporaire) sont prises par la Commission d'éthique. En République de Corée, c'est la Commission spéciale d'éthique («Spécial

"* Ces conditions sont considérées comme des règles de procédure, dont le non-respect recours auprès du pouvoir judiciaire.

Copyrighted material

Committee on Ethics») qui, saisie par le Président de l'assemblée, fera rapport à la séance plénière, laquelle tranchera. Signalons pour conclure que dans les assemblées où de telles commissions d'éthique existent, elles sont le plus souvent aussi compétentes pour les violations des règles déontologiques ou de conduite *(ittfra,* chapitre IV).

IV. Code de conduite

1. Introduction

Afin d'éviter tout malentendu, il convient de bien déterminer ce que nous entendons par «code de conduite» pour les besoins du présent chapitre. Ainsi, nous entendons par «code de conduite», l'ensemble de règles «éthiques» ou «déontologiques» que les parlementaires **sont** censés respecter pendant la durée de leur mandat (et parfois même au-delà) dans leurs contacts avec le monde extérieur, afin de maintenir la confiance du citoyen dans l'intégrité du Parlement et de ne jamais compromettre leur assemblée. Dans l'ensemble, il s'agira de règles tendant à éviter le clientélisme, les conflits d'intérêts et, de façon générale, tout soupçon de corruption.

Dans le cadre de ce chapitre, nous laisserons donc de côté les règles régissant la conduite des parlementaires à l'intérieur de l'assemblée et dont le non-respect peut donner lieu à des sanctions disciplinaires *(supra,* chapitre III). Par contre, nous consacrerons une attention particulière aux règles régissant le «lobbying» parlementaire *(infra,* 4.)

S'il convient d'être suffisamment sélectif et de ne pas mélanger les genres, il faut par ailleurs éviter d'adopter une position trop formaliste. En effet, la notion de «code de conduite», au sens d'un texte (ou d'un ensemble de textes ordonnés) régissant tous les aspects de la déontologie parlementaire, est plutôt typique du monde anglo-saxon ainsi que de certains pays isolés (Allemagne, Japon...). Or, beaucoup d'autres pays ont adopté des règles du même type dans des législations disparates (p. ex. lois sur la déclaration de patrimoine, sur les incompatibilités, etc.) et il convient dès lors de ne pas les négliger.

Le succès des «codes de conduite» est très récent et surtout caractéristique des démocraties occidentales. Ainsi que nous avons déjà pu le constater dans le chapitre sur la déclaration de patrimoine, il s'explique en grande mesure par une perte de confiance qui n'affecte pas uniquement le Parlement, mais l'ensemble des institutions politiques.

Copyrighted material

Comme le formule très finement et avec un sens de «l'understatement» typiquement britannique, le rapport de Lord Nolan, i serait étonnant que tous les membres d'une assemblée parlementaire aient des normes uniformément irréprochables...[160] Il n'existe d'ailleurs pas de données fiables qui prouveraient que le nombre de cas de corruption dans le chef des parlementaires serait en hausse. Et des scandales financiers, il y en a déjà eu dans le passé, sans qu'ils aient pour autant mené à une mise en cause fondamentale des institutions. Mais les temps ont changé: chaque scandale fait grand écho dans la presse et le citoyen est mieux ir formé, donc plus exigeant vis-à-vis de ceux qui le représentent.

Conscients de cette perte de confiance et désireux de la restaurer, les parlementaires se sont donc imposé, dans divers pays, des restiictions déontologiques plus ou moins sévères, que ce soit sous la forme d'an vrai «code» de conduite ou sous une autre forme. Ce domaine est en pleine évolution, divers pays signalant qu'ils examinent actuellement l'introduction d'un code de conduite (il s'agit notamment de l'Australie (Sénat), du Chili, de l'Equateur, de l'Inde, de la Pologne et de la Fédération de Russie, pour n'en citer que quelques-uns...)

2. Les codes de conduite de type britannique

a) L'exemple britannique

Parmi les pays dont le Parlement s'est doté d'un «code de conduite», il convient en tout premier lieu de mentionner le Royaume-Uni. Si e code de conduite au sens strict y est un phénomène relativement récent, l e souci d'éviter des conflits d'intérêts ainsi que toute forme de dépendance dans le chef des parlementaires, y a toujours été un principe directeur.

Déjà en 1695, après avoir expulsé Sir John Trevor pour avoir accepté des pots-de-vin de la ville de Londres en relation avec la loi orphelins («Orphan Bill»), la Chambre statua que «l'offre d'ardent ou autre avantage à un membre du Parlement pour la promotion de c uelque matière que ce soit, dépendant du Parlement ou devant y être traitée est un crime qui tend à subvertir la Constitution anglaise».[161]

[160] «It would be surprising in a body of some 650 men and women if ail had standarc s which were uniformally impeccable.» (Standards in Public Life, First Report of the Comn ittee on Standards in Public Life, Chairman Lord Nolan, Londres, 1995, p. 21)
[161] Ibid., p. 24.

Copyrighted material

En 1858, la Chambre décida «qu'il est contraire à l'usage et à la dignité de cette chambre qu'un quelconque de ses membres présente, promeuve ou défende dans cette chambre quelque procédure ou mesure que ce soit dans laquelle il aurait agi ou aurait été concerné, ou dans l'optique d'un quelconque avantage pécuniaire».[162]

En 1947, en réaction à des tentatives d'un syndicat de donner des instructions à un membre, une résolution fut adoptée, aux termes de laquelle «est incompatible avec la dignité de la Chambre, avec les devoirs d'un membre envers sa circonscription, et avec la sauvegarde du privilège de la liberté de parole, le fait pour un membre de s'engager contractuellement avec un corps extérieur si cet engagement contrôle ou limite la totale indépendance et liberté d'action du membre au Parlement ou prévoit que le membre agira de quelque manière que ce soit en tant que représentant dudit corps extérieur dans quelque matière que ce soit devant être traitée au Parlement; le membre se devant à sa circonscription et au pays dans son ensemble plutôt qu'à un quelconque élément particulier de celui-ci».[163] Cette résolution interdit notamment à tout membre de signer un contrat de consultant qui l'obligerait, en échange d'avantages financiers, à tenir des propos, faire du «lobbying» ou voter conformément aux désirs du client, ou à agir comme le représentant de celui-ci au Parlement. La résolution, qui est toujours en vigueur, n'empêche toutefois pas le parlementaire de signer un contrat par lequel il s'engage à prêter conseil dans des matières parlementaires, ni de faire du «lobbying» volontaire pour son client, pour autant que cela ne soit pas contraire à ses devoirs envers ses électeurs.

En 1974, à la suite de scandales de corruption, la Chambre décida de mettre en place un registre d'intérêts (V. *supra* Deuxième partie, Chapitre III). Ce ne sont pourtant pas ces scandales, mais plutôt l'importance croissante du «lobbying» parlementaire, ainsi que la montée en flèche du nombre de parlementaires cumulant leur mandat avec une fonction rémunérée de conseiller d'entreprises privées, qui ont été à l'origine du «code de conduite» rédigé en 1995 par le Select Committee on Standards in Public Life, sous la présidence de Lord Nolan, et approuvé par la Chambre des Communes en juillet 1996[164]. Celui-ci a pour but de fournir un cadre approprié permettant de juger si la conduite d'un parlementaire

[162] ibid.
[163] ibid.
[164] Ibid.

Copyrighted material

est acceptable ou non. Il détermine tout d'abord les devoirs politiques des membres: faire preuve de loyauté à la Couronne, respecter la loi et agir dans l'intérêt de la nation en général et de ses électeurs en particulier.

Toujours selon le code, dans leur conduite personnel e, les parlementaires (comme d'ailleurs les ministres et les responsab es des «quangos»[165]) doivent respecter les «sept principes de la vie publique», à savoir: altruisme, intégrité, objectivité, responsabilité, ouverture, honnêteté et «sens de la fonction» («leadership»). En cas de conflit entre ses intérêts privés et les intérêts de la collectivité, ces derniers devront toujours primer.

Le code de conduite réaffirme l'interdiction pour tout menibre de promouvoir quelque cause que ce soit en échange d'avantages financiers, ainsi que le principe de la déclaration d'intérêts. Il rappelle au$si aux membres que dans tous leurs contacts avec une organisation avec laquelle ils entretiennent une relation financière, ils doivent toujours garder à l'esprit leurs responsabilités vis-à-vis des électeurs et de intérêt national.[166]

b) Quelques autres exemples

Des codes de conduite de type britannique existent notamment aux Philippines (où la loi contenant le code de conduite s'applique à tous les titulaires de fonctions officielles ainsi qu'aux agents de l'Etat), à Trinité-et-Tobago («Code of Ethics for Parliamentarians including Ministers») et

[165] Quasi-autonomous non-governmental organisation.

[166] «(...) Un membre ne peut promouvoir aucune matière au Parlement contre paiement
Tout membre ayant un intérêt financier direct ou indirect, est tenu de le déclarer de IE manière prévue lorsqu'il prend la parole devant la Chambre ou en commission, ou prend pirt à des procédures parlementaires, ou approche des ministres, des fonctionnaires ou des institutions publiques dans une matière qui concerne cet intérêt.
Lorsque, dans l'accomplissement des devoirs parlementaires d'un membre. tehee d'un intérêt financier personnel est susceptible de provoquer un conflit avec l'intérêt public il est de la responsabilité personnelle du membre de résoudre ledit conflit, soit en se défaisant de l'intérêt visé, soit en se tenant à l'écart de la discussion.
Dans tout contact avec ou pour le compte d'une organisation avec laquelle exist(un lien financier, un membre doit toujours garder à l'esprit la responsabilité première vers les électeurs et envers l'intérêt général. Cet aspect est particulièrement important ce qui concerne des activités qui peuvent ne pas être d'ordre public, comme des réunionls ou des fonctions informelles.
En accomplissant les formalités requises en matière de déclaration et d enreg strement d'intérêts et de rémunérations et de dépôt de contrats, le membre doit tenir comple du but poursuivi par lesdites formalités, et doit s'y conformer entièrement, tant dans la lettre que dans l'esprit.» (Standards in Public Life, op. cit., p. 39)

Copyrighted material

en Zambie («Parliamentary and Ministerial Code of Conduct Act»). D'autres pays (Israël, Japon...) ainsi que le Parlement européen, ont élaboré des codes légèrement différents.

Nous avons déjà signalé dans le chapitre sur les incompatibilités qu'une interdiction générale pour les membres de la Knesset de tirer des revenus de quelque autre occupation que ce soit, est en vigueur depuis 1996. Cette interdiction de principe concerne uniquement les emplois rémunérés. Toutefois, le membre doit s'abstenir de certaines activités, même non rémunérées, dans la mesure où l'activité risque (i) de nuire à l'image du Parlement ou du membre, (ii) de susciter des soupçons d'enrichissement ou de traitement préférentiel grâce à son statut de parlementaire, ou (iii) de susciter des conflits d'intérêts.

En Allemagne, le Bundestag a adopté en 1972 un code de conduite qui part de la compatibilité de principe entre le mandat parlementaire et les activités professionnelles privées, mais qui vise en même temps à rendre publics d'éventuels conflits d'intérêts entre le mandat du parlementaire et ses activités économiques. Le code de conduite énumère une série de situations dans lesquelles le député est obligé de communiquer certaines données et il prévoit des restrictions en matière de dons et de cadeaux de valeur.

Au Japon, le code de conduite («Standard of Conduct for Diet Members») dispose que les membres doivent veiller à sauvegarder leur intégrité et s'abstenir de tout acte qui pourrait susciter des soupçons quant à leur honnêteté. En outre, les membres doivent communiquer à la Présidence les noms des entreprises et organisations dans lesquelles ils exercent des fonctions dirigeantes, même non rémunérées.[167] Le Président et le vice-président ne peuvent cumuler aucune fonction dirigeante dans une entreprise ou organisation avec leur mandat; la même interdiction de cumul s'applique aux Présidents de commission en ce qui concerne les entreprises et organisations qui sont du ressort de leurs commissions respectives.

Enfin, le Règlement du Parlement européen dispose que cette assemblée peut édicter des règles de conduite, qui ne peuvent en aucune manière entraver ni limiter l'exercice du mandat et des activités politiques ou autres s'y rattachant. En vertu de cette disposition, le Parlement

[167] Dans la mesure où il s'agit de fonctions dirigeantes rémunérées, ils sont tenus de les mentionner dans leur déclaration de patrimoine.

Copyrighted material

européen a adopté des règles en matière de transparence et d'il financiers des membres *(supra).*

3. Les règles de conduite non codifiées

Si le «code de conduite» proprement dit ne se rencontre que dans un nombre limité de pays, essentiellement d'inspiration anglo-saxonre, il ne faudrait pas penser qu'il n'existe pas de règles de conduite dans d'autres pays. Dans certains pays, en effet, des règles similaires existent, mais elles sont éparpillées. D'abord, les lois pénales en matière de corruption s'appliquent en général à tous les détenteurs d'une fonction publique, dont les parlementaires. Ensuite, on retrouve pas mal de règles déontologiques dans les législations sur les incompatibilités et sur la déclaration d'intérêts ou de patrimoine.

En Australie, la Constitution dispose que tout membre qui a ur intérêt financier direct ou indirect dans un contrat avec des agences de l'Etat ou qui perçoit une rétribution ou des honoraires pour services rerdus au Commonwealth, ou pour services rendus au Parlement à quelque personne ou Etat que ce soit, perd d'office son siège au Parlement. De surcroit, selon la loi pénale («Crimes Act»), le membre «qui demande, reçoit ou obtient, ou qui propose ou accepte de demander, de recevoir ou d'obtenir une possession ou un avantage quelconque pour lui-même ou pour tou te autre personne en laissant entendre que l'exercice, par lui-même, de son devoir ou de son autorité en tant que membre sera, dans quelque matière que ce soit, influencé ou affecté, est coupable d'offense au Parlement». Ce délit est punissable de deux ans d'emprisonnement. Enfin, en vertu d; la loi électorale australienne, tout membre qui s'est rendu coupable de (tentative de) corruption, de trafic d'influence ou qui a essayé de s'immiscer dans la liberté politique en relation avec les élections, perd pour deux ans la capacité d'être élu ou de siéger au Parlement. Outre ces dispositions légales, un consensus semble exister autour de diverses normes «éthiques», énumérées en 1978 dans le rapport d'une commission d'enquête.[168] Selon ce rapport, les membres sont censés:

- éviter toute situation dans laquelle leurs intérêts privés peuvent entrer en conflit avec leur fonction publique;

[168] Bowen, N., 1979 Public Duty and Private Interest 31-32 (1979). The Repcrt of the Committee of Inquiry established by the Prime Minister of February 15, 1978., cité dans Maskell, J.H., Législative Ethics in Démocratie Countries: a Comparative Analysis, Washington, Library of Congress, 1997, pp. 12-13.

Copyrighted material

- ne jamais utiliser l'information obtenue dans le cadre de l'exercice de leur mandat pour s'enrichir personnellement;
- ne jamais donner l'impression que quiconque pourrait les influencer indûment;
- ne jamais laisser la poursuite de leurs intérêts privés s'immiscer dans l'exercice de leurs devoir publics.

Aux Etats-Unis d'Amérique, la conduite des membres n'est pas régie par un seul code, mais par toute une série de lois, notamment en matière de corruption, de dons illégaux, de conflits d'intérêts, de déclaration de patrimoine et de conduite après l'expiration du mandat.'[69]

En Pologne, c'est la Constitution qui dispose que les membres ont «le devoir de respecter des normes d'intégrité élevées», de «donner priorité à l'intérêt national et d'accomplir leur devoir conformément à leur conscience» et «de ne pas abuser de leur position pour acquérir des droits et intérêts dans des possessions ou des positions, ou aider d'autres personnes à faire ces mêmes acquisitions, par le biais d'un contrat avec ou de dispositions de l'Etat, d'organismes ou d'industries publics».

Signalons enfin qu'au Bénin, le Règlement de l'Assemblée nationale dispose qu'il est interdit à tout député d'exciper ou de laisser user de sa qualité dans les entreprises financières, industrielles ou commerciales, ou dans l'exercice des professions libérales ou autres et, d'une façon générale, d'user de son titre pour d'autres motifs que l'exercice de son mandat. Ce type d'interdiction peut dans certains pays se perpétuer après l'expiration du mandat. Ainsi, en Israël, les anciens membres de la Knesset n'ont pas le droit de se prévaloir de cette qualité dans des écrits en relation avec leurs activités commerciales et/ou professionnelles.

4. Un cas spécifique: la réglementation en matière de «lobbying» parlementaire

Le «lobbying» parlementaire a été pendant longtemps un phénomène nord-américain et reste encore de nos jours une manifestation essentiellement occidentale. Son importance dépend en grande mesure des structures politiques et socio-économiques du pays, ce qui rend toute comparaison hasardeuse. Aux Etats-Unis d'Amérique, par exemple, un député sera peut-être contacté par un «lobbyiste» d'une multinationale ou d'un syndicat ouvrier. Mais dans certains Etats d'Europe occidentale, les

Pour plus de détails, voir Maskell, J.H., op. cit., pp. 5-7.

Copyrighted material

syndicats ouvriers sont (ou ont pendant longtemps été) liés aux partis politiques. Leur influence apparaît donc déjà au stade de la composition des listes électorales et ils n'ont nullement besoin de prendre rendez-vous avec «leun> parlementaire pour lui faire part de leurs soucis.

Dans certaines assemblées — comme la Knesset israélienne --, il est formellement interdit aux parlementaires de représenter, en séance plénière ou en commission, l'intérêt d'un client, en ce compris les éventuels groupes de pression. 11 s'agit là d'une interdiction très ajbsolue, qui semble même empêcher une représentation «non rémunérée» etj donc *a fortiori* toute forme de «lobbying» organisé.

En Allemagne, le code de conduite dispose qu'il est illégal pour un membre du Bundestag d'accepter toute rémunération pour l'exercice de son mandat, autre que celle prévue par la loi. La Cour constitutionnelle fédérale a jugé que ce type de revenus qui, dans le chef de l'organisation qui paie, ne peut être motivé que par l'espoir d'exercer une influence sur le membre, est incompatible avec l'indépendance des députés et avec leur droit à une rémunération financière égale.

Le Règlement de l'Assemblée nationale française interdit la constitution, au sein de l'Assemblée, de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif. Il interdit également la réunion dans l'enceinte de groupements tendant à la défense des mêmes intérêts. En outre, il est interdit à tout député, sous peine de sanctions disciplinaires, d'adhérer à une association ou à un groupement de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels ou de souscrire à leur égard des engagements concernant sa propre activité parlementaire lorsque cette adhésion ou ces engagements impliquent l'acceptation d'un mandat impératif.

Dans d'autres pays, le «lobbying» parlementaire est fort répandu, mais on a néanmoins ressenti le besoin d'aider les parlementaires à «sauvegarder leur vertu», en instaurant certains garde-fous coitre les «lobbyistes».[170]

Aux Etats-Unis d'Amérique, après la fin de leur mandat, lous les anciens membres du Congrès doivent observer un moratoire («coc ling-off period») d'un an, avant de pouvoir établir des contacts de «lobbying» avec

[1] Il va de soi que nous ne mentionnons que les mesures spécifiques, les législations réprimant la corruption (active) s'appliquant évidemment aux «lobbyistes» comme aux autres titoyens.

Copyrighted material

les membres du Congrès ou avec leur personnel. Le moratoire s'étend à la représentation d'une organisation étrangère officielle devant le Congrès ou devant tout organisme public des Etats-Unis d'Amérique. Les règlements précisent également les types et montants des «dons» que les membres sont en droit d'accepter des «lobbyistes» ou d'autres personnes. Ils peuvent notamment accepter des dons pour leur fonds de défense en justice, mais le remboursement de frais de voyage ou les dons faits sur la base d'une hospitalité personnelle sont interdits.

Au Canada, les groupes de pression sont assujettis à la loi sur l'enregistrement des groupes de pression, qui les oblige à communiquer certaines informations au moyen d'un questionnaire.

En Europe, c'est le Parlement européen qui joue un rôle précurseur en matière de réglementation du «lobbying» parlementaire. Les questeurs y sont responsables de la délivrance de laissez-passer nominatifs, d'une validité maximale d'un an, aux personnes qui souhaitent accéder fréquemment aux locaux du Parlement européen en vue de fournir des informations aux députés dans le cadre de leur mandat parlementaire, et ce pour leur propre compte ou celui de tiers. En contrepartie, ces «lobbyistes» doivent s'inscrire dans un registre[171] tenu par les questeurs et respecter le code de conduite figurant en annexe du Règlement du Parlement européen. Parmi les règles de conduite applicables aux représentants d'intérêts auprès du Parlement européen, on citera par exemple l'obligation de déclarer aux députés et aux fonctionnaires de l'institution les intérêts qu'ils représentent; de ne pas se réclamer d'une quelconque relation officielle avec le Parlement dans quelque rapport que ce soit avec des tiers; de se conformer à l'interdiction que s'imposent les députés de recevoir tout don ou libéralité dans l'exercice de leur mandat, à l'exception des soutiens financiers, en personnel ou en matériel, venant s'ajouter aux moyens fournis par le Parlement; de s'assurer que ces soutiens soient déclarés par les députés bénéficiaires dans le registre; de se conformer aux dispositions du statut des fonctionnaires en cas de recrutement d'anciens fonctionnaires et à toute règle arrêtée par le Parlement sur les droits et responsabilités des anciens députés; d'obtenir l'accord préalable du ou des députés intéressés lors de l'établissement d'un lien contractuel ou de l'embauche d'un assistant. Les laissez-passer

[171] Ce registre est mis à la disposition du public sur demande dans tous les lieux du Parlement européen, ainsi que, sous la forme établie par les questeurs, dans ses bureaux d'information dans les États membres

Copyrighted material

ne sont renouvelés que si les titulaires ont satisfait aux obligations j revues par le Règlement. Toute contestation de la part d'un député quant à l'activité d'un représentant ou d'un groupe d'intérêts est renvoyée aux questeurs, qui examinent le cas et peuvent statuer sur le maintien ou le retrait du laissez-passer. 11 va de soi que cette réglementation européenne, aussi innovatrice qu'elle puisse être, règle surtout les aspects formels et visibles du «lobbying» parlementaire.

5. Sanctions en cas de violation des règles de conduite

Au cas où un membre est accusé de ne pas avoir respecté les règles de conduite, deux questions se posent: quelle sanction risque-t-il d'encourir et par qui sera-t-elle prononcée?

Faisons tout d'abord abstraction des interdits découlant de la loi pénale (p. ex. en matière de corruption), qui sont évidemment plus que de simples règles de conduite. En cas de violation, elles exposeront pratiquement toujours leur auteur à des sanctions pénales, prononcées par les cours et tribunaux. Par contre, ce qui nous intéresse dans le cadre de ce chapitre, ce sont les sanctions en cas de violation des règles purement déontologiques telles que fixées par les assemblées dans leur règleitient ou dans une résolution.

Les sanctions en cas de non-respect des règles de conduite sont souvent identiques aux sanctions «disciplinaires» appliquées en cas de non-respect des prescriptions réglementaires *{supra,* chapitre **III).** Dans certaines assemblées toutefois, existent des peines spécifiques pour «délits déontologiques» (V. *infra* l'exemple du Japon).

Aux Etats-Unis d'Amérique, les sanctions les plus légères peuvent être appliquées par la Commission d'éthique («Ethics Committi;e»)[172], sans que la Chambre doive se prononcer. Par contre, pour des sanctions plus sérieuses, telles que la censure (ou, a fortiori, l'expulsion), l'assemblée se prononcera par voie de résolution.[175] Dans le cadre de la

[172] Officiellement: «Committee on Standards of Officiai Conduct».

[173] En janvier 1997, le Président de la Chambre des représentants, Newt Gingrich, fut sanctionne pour violation des règles de conduite, notamment en ce qui concerne l'usage qu'il ivait fait d'organisations caritatives pour financer sa campagne électorale. La Chambre adopta une résolution contenant une réprimande officielle et le condamnant à une amende de 300 000$ en raison des frais occasionnés par les difficultés que la Commission d'éthique («Ethics Committee») avait rencontrées en tentant de voir clair dans les déclarations «mystifi :atrices» faites par Gingrich (Koszczuk, J., «Gingrich Ethics Case — House Ethics l'rocess» Congressional Quarterly, 1997-98).

Copyrighted material

procédure devant la Commission d'éthique, le membre peut se faire assister par un avocat; il peut en faire autant en séance plénière, son avocat n'ayant toutefois pas le droit de prendre la parole. L'assemblée plénière n'est jamais obligée de suivre les recommandations de la Commission d'éthique. Mais, s'agissant d'une procédure inquisitoriale et non contradictoire, le membre n'a pas de recours contre sa décision.

La procédure devant la Commission d'éthique a récemment fait l'objet de critiques sévères en raison de l'atmosphère fort partisane qui a caractérisé l'enquête Gingrich. Un groupe de travail a formulé un certain nombre de propositions de modification de la procédure des «plaintes éthiques» («ethics complaints») qui devront être discutées par l'assemblée. En attendant, un moratoire a été instauré.[174]

Au Royaume-Uni, la violation de certaines règles de conduite étant assimilée à une offense au Parlement *(infra),* la Chambre des Communes a en théorie le droit de prononcer des peines d'emprisonnement, mais il est fort improbable qu'elle en fasse usage. La suspension pendant une période déterminée ainsi que l'expulsion sont des peines plus vraisemblables. Seule l'assemblée, par l'entremise de la Commission d'enquête sur les normes et les privilèges («Select Committee on Standards and Privilèges»), est compétente pour juger des cas de violation du code de conduite.

La situation est comparable en Israël, où seule la Commission d'éthique de la Knesset est habilitée à imposer des sanctions à des membres qui ont violé le code de conduite. Le membre inculpé a toujours le droit de prendre connaissance de la plainte et d'y répondre par écrit. Il a le droit d'être entendu par la commission et de se faire assister par un avocat.

Au Japon, c'est le Conseil de déontologie politique («Deliberative Council on Political Ethics») qui devra se prononcer sur les cas de non-respect des règles de conduite. Comme dans les assemblées citées ci-dessus, le membre a le droit d'être entendu par ce conseil. Si le membre est jugé coupable, le conseil a le choix entre trois types d'injonctions: la première l'invitant à respecter à l'avenir les règles de conduite, la deuxième l'invitant à ne plus assister aux réunions pendant une période déterminée, et la troisième l'invitant à démissionner de certaines fonctions

[174] **Ibid.**

Copyrighted material

dirigeantes. Notons que le conseil, s'il juge la plainte non fondé î, peut également faire des démarches pour «restaurer» l'honneur du membre.

De ce qui précède, il ressort que c'est en règle générale à une commission spécialisée de l'assemblée qu'il appartient, soit de prendre les sanctions, soit de les proposer à l'assemblée plénière. Il existe pourtant quelques exceptions à cette règle.

Il est en effet des assemblées où la décision appartient au Président de l'assemblée. C'est notamment le cas au Bundestag allemand, dont le Président décide si un membre a violé ou non le code de conduite. Sa décision est susceptible d'un recours de la part du Bureau de l'assemblée et des présidents de groupe (pas de la part des membres individuels).
cas, le Président soumet la plainte à un nouvel examen et il preid une décision définitive contre laquelle il n'existe plus de recours.

Enfin, il arrive que le pouvoir de sanction soit confié à un organe juridictionnel. C'est notamment le cas en Zambie, où la plainte déontologique sera jugée par un tribunal composé de trois juges désignés par le Président de la Cour Suprême parmi les membres ou anciens membres de la Cour suprême («Suprême Court») ou de la Hautî Cour («High Court»).

V. Les offenses au Parlement

1. Une institution essentiellement anglo-saxonne

La protection contre les «offenses» ou «outrages» au Parlement èompte parmi les privilèges dont jouissent, dans certains pays, aussi bien les assemblées que les membres individuels. Il convient en cette matière de distinguer deux groupes de pays.

La majorité des pays ne reconnaissent pas la notion d'offejnse au Parlement. Cela ne signifie évidemment pas qu'il y est permis d'offenser le Parlement, mais seulement qu'il n'est fait aucune distinction juridique entre les offenses au Parlement et celles à d'autres autorités publiques. Le Parlement n'est pas défendu pour lui-même mais en ce qu'il fait partie de l'appareil gouvernemental dont il convient de préserver la dignité en toutes circonstances. Dans certains pays de ce groupe, surtout d'in luence française, le terme d'offense ou d'outrage au Parlement est certes utilisé occasionnellement, mais il n'a pas pour autant la même portée que c ans les pays anglo-saxons. Ainsi, le Règlement du Sénat français prévoit que lorsqu'un sénateur s'est rendu coupable d'outrages envers le Sénat ou

Copyrighted material

envers son Président, la censure avec exclusion temporaire du Palais du Sénat peut être prononcée à son encontre. Or, il s'agit là non pas d'une compétence pénale du Sénat français, mais d'une simple compétence disciplinaire, la diffamation envers les «corps constitués» (y compris le Parlement) étant passible d'une peine d'emprisonnement d'un an et d'une amende de 300 000 F en vertu de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de presse.

Le deuxième groupe de pays, qui est celui auquel nous attacherons plus d'attention dans le cadre de ce chapitre, est composé essentiellement des pays anglo-saxons (Canada, Etats-Unis d'Amérique, Irlande, Royaume-Uni...). Dans ces pays, le Parlement a organisé sa propre protection: il dispose d'une compétence pénale qui lui permet d'imposer des sanctions à toute personne qui viole ses privilèges.

2. Une protection contre les ingérences de l'Exécutif et du public

Les limites de la notion d'offense au Parlement sont vagues, entre autres parce que les Parlements du Commonwealth ont toujours jalousement conservé le droit de déterminer si leurs privilèges avaient été violés ou non. Il n'est donc pas étonnant que l'on ne retrouve que rarement une définition du concept d'offense au Parlement dans les Règlements de ces Parlements.[175]

En règle générale, les offenses au Parlement visent ce qu'on appelle les «atteintes aux privilèges du Parlement» ou «outrages au Parlement». On peut illustrer ces concepts par les exemples suivants:

- attaquer, gêner, rudoyer ou insulter des membres ou fonctionnaires du Parlement dans l'exercice de leurs fonctions;
- corrompre un parlementaire;
- refuser d'obéir au Parlement ou à ses commissions (comparution, production de pièces, livres, documents ou rapports);
- créer des désordres susceptibles de troubler le cours des débats parlementaires;

[175] Le Règlement du Conseil des Etats indien (le Rajya Sabha) fait exception à cette règle, en définissant, en son annexe III, l'outrage à l'assemblée («contempt of the House») comme «tout acte ou omission faisant obstacle à l'une des Chambres dans l'accomplissement de ses fonctions ou l'empêchant d'accomplir celles-ci, ou faisant obstacle à un membre ou à un dirigeant d'une de ces Chambres dans l'accomplissement de son devoir ou l'empêchant d'accomplir celui-ci, ou tendant, directement ou indirectement, à produire de tels effets.»

Copyrighted material

- diffamer ou calomnier oralement ou par écrit le Parlement et ses membres;[176]
- publier des informations secrètes;
- essayer d'influencer le vote, l'opinion, le jugement ou l'action de parlementaires par fraude, menace ou intimidation;
- présenter de faux témoignages au Parlement ou à ses commissions;
- user de la force ou menacer d'en user pour faire suspendre une jséance, etc.

A la lecture de cette liste incomplète, on se rend bien compte que le but recherché est de protéger le travail des assemblées contre toutes sortes d'ingérences, en premier lieu de l'Exécutif et du public.

Lorsque le Parlement prononce une sanction, il le fait normalement sous la forme d'une réprimande prononcée par le Président de la chambre concernée. S'il ne s'agit pas d'un élu, l'intéressé est appelé devant la chambre. Le droit de punir comporte celui de prononcer des peines de prison pour des durées limitées.[177] Quelques Parlements ont le pouvoir d'infliger des amendes.

Au Royaume-Uni et dans la plupart des autres pays du Commonwealth, les tribunaux reconnaissent la compétence exclusive du Parlement pour les affaires de privilège, mais des conflits ont surgi entre le Parlement et les tribunaux dans les cas où les limites du privilège doivent être déterminées.[178]

[176] «Il n'est pas inhabituel, par exemple, de considérer comme sujets de privilège des articles de journalistes ou d'autres publications qui sont supposés diffamer le Parlement. Cependant. l'écart entre un commentaire honnête et une critique très violente susceptible d'être considérée comme une offense au Parlement est très étroit, ainsi que le reconnaissent de lombreux Parlements du Commonwealth. Depuis de nombreuses années, le Parlement britannique a été extrêmement hésitant à invoquer ses pouvoirs pénaux en la matière et le Parlement canadien n'a presque jamais engagé de poursuites à l'encontre des journalistes, quelle que fût la nature de leurs écrits, afin de sauvegarder la liberté de la presse. Il y a bien eu quelques cas récemment, notamment à Malte et en Zambie, indiquant que certains Parlements sont plus sensibles que d'autres aux critiques désobligeantes dont ils font l'objet. En revanche, une offerse que le Parlement britannique prend particulièrement au sérieux est la violation de la confider tialité des travaux des commissions.» (Laundy, Ph., Les Parlements dans le monde contemporain, Lausanne, Payot, 1989, p. 166).

[177] «Bien que cette sanction soit rarement invoquée de nos jours, elle n'est pas p^ur autant obsolète. Pas plus tard qu'en 1955, la Chambre des représentants d'Australie a p-ononcé à l'égard de deux journalistes des peines de prison de trois mois pour avoir publié des £ négations outrageantes à l'encontre de certains parlementaires.» (Laundy, Ph., op. cit., p. 166).

[178] Si, par exemple, le privilège parlementaire est invoqué comme moyen de défense devant les tribunaux, il appartient à la cour de décider si cet argument est ou non recevable (Lajndy, Ph., op. cit., p. 167).

Copyrighted material

Aux Etats-Unis d'Amérique, le pouvoir de sanction du Congrès est plus limité que celui des Parlements de Grande-Bretagne et de certains pays du Commonwealth. La Constitution confie au Congrès le pouvoir d'agir contre les personnes qui violent les privilèges clairement établis des deux chambres. Il s'agit, par exemple, du cas d'une personne qui tente délibérément d'empêcher un parlementaire de remplir ses devoirs législatifs. Les commissions du Congrès, qui disposent désormais toutes du pouvoir de convoquer des témoins, peuvent également agir contre les témoins qui refusent de coopérer, étant entendu toutefois que les intéressés ne peuvent s'incriminer eux-mêmes. Le Congrès ne dispose cependant pas d'un pouvoir général de sanction et ne peut déterminer si tel ou tel comportement constitue ou non une offense au Congrès.[179]

3. Une arme qui peut également être utilisée contre les parlementaires

Dans les pays où elle existe, la notion «d'offense au Parlement» a certes pour objectif premier de protéger l'assemblée et ses membres contre des actes posés par l'Exécutif ou par le public. Mais cela n'empêche que les membres eux-mêmes peuvent se rendre coupables d'offenses au Parlement.

Le membre qui s'est rendu coupable d'une offense au Parlement peut, comme tout autre auteur, encourir une réprimande, une peine d'emprisonnement ou une amende. Mais en plus, dans beaucoup de Parlements du Commonwealth, l'assemblée peut lui infliger deux autres peines: la suspension du mandat ou l'expulsion.

Dans les pays occidentaux, ce droit est utilisé avec beaucoup de réserve. Il faut par exemple remonter jusqu'en 1947, pour trouver un cas où la Chambre des Communes britannique a expulsé l'un de ses membres après que celui-ci eut été reconnu coupable d'une grave offense au Parlement.[180] En Australie, la loi sur les privilèges parlementaires de 1987 a non seulement aboli le pouvoir des deux chambres du Parlement de punir toute personne pour diffamation à l'égard des parlementaires, mais elle a également supprimé leur faculté d'expulser leurs propres membres.

Dans d'autres pays du Commonwealth, par contre, on rencontre avec une certaine fréquence des cas de suspension ou même d'expulsion pour

[179] **ibid.**
[180] **Ibid.**

Copyrighted material

offense au Parlement. Ainsi, en Zambie, on fait état de quatre cas au cours des trente dernières années: en 1968, un membre fut suspendu pour le reste de la législature pour avoir adressé des allégations racistes à des collègues; en 1970, un membre fut expulsé pour avoir fait des remarques odieuses qui avaient discrédité l'assemblée; en 1993, un membre du Parlement ainsi que le chef de l'opposition furent accusés d'avoir injustement mis en cause l'impartialité de la Présidence (le membre fut suspendu); enfin, en 1996, un membre fut jugé coupable d'offense grave au Parlement et expulsé, pour s'être distancié ouvertement des actions entreprises par son assemblée. Il va sans dire qu'il s'agit là d'une arme dangereuse qui doit être utilisée avec beaucoup de retenue.

Copyrighted material

CONCLUSION

Au cours de la dernière décennie du XXe siècle, le *mandat de représentation libre* est devenu la règle. En effet, depuis qu'il a été abandonné par les Etats membres de la C.E.I (seul le Bélarus l'a conservé), le mandat impératif ne subsiste plus que dans quelques pays isolés (Cuba, Fidji, Namibie, Seychelles).

La durée du mandat parlementaire est de quatre ou cinq ans dans presque toutes les chambres basses. Très exceptionnellement, elle n'est que de trois ou même de deux ans. Les membres de la chambre haute sont dans un certain nombre de pays élus ou nommés pour une durée supérieure. Dans ce cas, un renouvellement partiel est parfois prévu au cours de la législature.

Dans ce contexte, il convient de noter, d'une part, que certaines assemblées ne connaissent pas la notion de législature et, d'autre part, qu'il existe quelques assemblées où la législature est ininterrompue (Chambre des Lords, Sénat canadien).

En ce qui concerne *le début du mandat parlementaire,* on est frappé par le manque d'homogénéité. En effet, alors que dans d'autres domaines il est relativement aisé de dégager les grands courants, cela est beaucoup moins évident pour le début du mandat. Certes, on peut distinguer trois groupes selon que le mandat prend cours lors de la proclamation des résultats des élections, lors de la validation de ces résultats ou lors de la prestation de serment. Mais il est beaucoup moins évident d'établir un lien avec les «grands modèles», chaque parlement ayant apparemment fait le choix qui lui convenait le mieux pour des raisons diverses.

Pour *la fin du mandat,* on est confronté au même manque d'homogénéité. Cela ne doit d'ailleurs point nous étonner, puisque la date de fin du mandat dépend en grande mesure de la date de début du mandat, le souci du législateur étant en général d'éviter un vide trop important. Ainsi, dans bon nombre de pays, le mandat parlementaire prend fin le jour de l'échéance légale de la législature ou, en cas de dissolution anticipée, le jour de cette dissolution. Dans d'autres, le mandat des parlementaires sortants prend fin à la date des nouvelles élections. Parfois, le mandat ne prend fin que le premier jour de session du Parlement nouvellement élu, ce qui signifie que le mandat des parlementaires sortants s'étend dans la pratique au-delà de la validation de celui des nouveaux élus.

Copyrighted material

Dans la majorité des pays, le membre peut mettre fin à son mandat en présentant sa démission. Le degré de formalisation de cette procédure — déclaration orale ou écrite, effet automatique ou acceptation par l'assemblée, etc. — diffère très fort d'un pays à l'autre. Il est intéressant de constater que la possibilité de démissionner n'existe pas dans tous les pays. Ainsi, dans les quelques pays qui restent attachés au mandat impératif, la démission doit être soumise pour accord au parti ou au corps électoral. Mais même parmi les pays qui ont opté pour le maridat de représentation libre, il en est où, soit la possibilité de démissionner n'existe pas, soit elle requiert l'autorisation de l'assemblée, soil il faut recourir à toutes sortes d'artifices pour atteindre le but souhaité.

La perte du mandat peut également résulter d'un acte étranger à la volonté du parlementaire. Tout d'abord, le parlementaire peut, dans certains pays, être révoqué à l'initiative soit de ses électeurs, soit de son parti. Si la révocation à l'initiative des électeurs peut soulever quelques craintes, cela vaut d'autant plus pour une révocation à l'initiative du parti. Il est en effet très tentant pour un parti unique ou majoritaire, de maintenir la discipline parmi ses troupes en menaçant tout dissident de révocation. Dans les pays qui se réclament du mandat impératif, on peut comprendre que le droit de révocation soit considéré comme un prolongement naturel de ce type de mandat. Mais le fait que des pays qui se réclament du mandat de représentation libre se sentent en droit de révoquer des membres de leurs assemblées — p. ex. après exclusion du parti — donne à réfléchir. Dans un passé encore relativement récent, le Conseil de l'Union interparlementaire s'est élevé contre le fait qu'une expulsion du parti puisse avoir pour effet une perte du mandat, alors que la Constitution du pays en question prévoyait la nullité de tout mandat impératif.

D'autre part, il ne faut pas non plus se cacher qu'il est des clas où il peut être fort tentant, pour un parlementaire opportuniste, de quitter son parti pour en rejoindre un autre qui, de ce fait, devient majoritaire. En général, le parlementaire finit en effet par être nommé ministre au sein du nouveau gouvernement. C'est sans doute la raison pour laquelle on observe ces dernières années dans certains pays (dont l'Inde et certains pays d'Afrique) une très nette tendance à instaurer des mesures contre ce type de défections. Avec CE. Ndebele, on peut se poser la question si «les risques d'opportunisme politique, par le jeu des ralliements, constituent (...) pour la démocratie et la gouvernance participative une menace plus grande que les restrictions à la liberté de conscience et d'expression des

Copyrighted material

membres élus du Parlement?» En quittant son parti politique, un membre opportuniste ou mal inspiré risque en effet de faillir à sa mission de représentation envers ses électeurs. Mais inversement, «les parlementaires déçus par leur parti ne serviraient-ils pas mieux les intérêts de leurs électeurs en faisant défection pour s'associer à d'autres parlementaires ayant les mêmes idées plutôt que de devoir renoncer à leur siège»?[181]

La perte du mandat peut aussi faire suite à une décision de l'assemblée. Dans les pays où la possibilité d'exclusion définitive existe, les motifs invoqués sont en général de trois ordres. Tout d'abord, dans beaucoup de pays, l'acceptation d'une fonction incompatible entraîne la perte du mandat, soit d'office (auquel cas il s'agit pour le parlementaire d'une sorte de démission déguisée), soit sur décision de l'assemblée. Ensuite, la perte des conditions d'éligibilité en cours de mandat peut constituer un motif d'exclusion. Il est à cet égard heureux de constater que dans la plupart des pays, la perte d'une condition d'éligibilité ne peut être prononcée que par un tribunal. Enfin, l'exclusion peut être la sanction disciplinaire ultime que l'assemblée inflige à un de ses membres. Il va de soi que, vu ses conséquences, une telle décision doit être réservée à des cas exceptionnels et extrêmement sérieux et qu'elle doit être entourée de garanties suffisantes, sous peine de devenir une arme redoutable dont la majorité peut abuser contre des députés dissidents ou contre des membres de l'opposition.

Il n'est d'ailleurs pas toujours évident de faire la distinction entre cette dernière hypothèse et celle de la perte du mandat par suite d'une décision judiciaire, appelée en général «déchéance». La déchéance par suite d'une décision judiciaire existe dans pratiquement tous les pays étudiés, à l'exception de la République arabe syrienne et des Etats-Unis d'Amérique, la Constitution de ce dernier pays disposant que seuls la Chambre des représentants et le Sénat sont compétents pour juger les affaires qui touchent à l'élection et aux qualifications des membres. Dans les autres pays, la déchéance sera soit d'office — ce qui signifie que la décision judiciaire produit ses effets sans intervention de l'assemblée —, soit elle devra être suivie d'une décision de l'assemblée ou d'un autre organe de l'Etat.

[181] Ndebele, CE., op. cit.

Copyrighted material

Dans des cas exceptionnels enfin, la déchéance faisant suite a une condamnation par un tribunal peut être évitée par une décision expresse de l'assemblée.

*

* *

En ce qui concerne *le statut du parlementaire,* on constate que, dans la logique de l'élargissement de l'accès de toutes les couches de la population au mandat parlementaire et de la professionnalisatior de ce mandat, les parlementaires reçoivent de nos jours pratiquement partout une *rémunération de base* qui ne présente plus aucun lien avec le ijiombre de réunions. Seuls font exception à cette règle quelques pays d'Afrique, où les membres continuent à toucher des indemnités journalières, et Cuba, où le député continue à toucher pendant la durée de son mandat une indemnité égale au salaire qu'il touchait avant de devenir parlementaire En général, la rémunération de base est fixée par référence aux sah ires de la fonction publique (moyenne ou fonction spécifique), mais dans une série d'anciens pays socialistes de l'Europe de l'Est, c'est le mensuel moyen multiplié par un facteur déterminé qui sert de hjase de calcul.

Dans la plupart des cas, la rémunération de base est majorée d'une *indemnité complémentaire,* justifiée le plus souvent par l'exercice d'une fonction spécifique (Président d'assemblée, membres du ïtureau, président de commission, président de groupe...). Occasionnellement, l'indemnité complémentaire vise à compenser le fait que certains députés encourent des frais plus élevés que d'autres, en raison de la taille de leur circonscription électorale ou de la distance qui sépare leur domicile du Parlement.

De nos jours, il est devenu extrêmement rare que les indejmnités parlementaires soient exonérées d'impôts dans leur totalité. En général, on aperçoit plutôt une tendance à soumettre les parlementaires au droit fiscal «commun», du moins en ce qui concerne la rémunération de base. Les indemnités pour frais exposés, par contre, sont encore souvent exonérées même dans des cas où il est difficile de soutenir qu'elles ne couvrent que des frais réellement exposés.

Les *régimes de pension* propres aux parlementaires restent enejore en grande mesure le privilège des pays occidentaux. Dans les autres pays, soit on n'a pas jugé utile d'élaborer un régime de pension spécifique (les

Copyrighted material

parlementaires étant assujettis au droit social «commun»), soit le droit à la pension y fait carrément défaut. S'il existe quand même un régime spécifique, les retenues sur les indemnités ne suffisent pratiquement jamais à couvrir les dépenses; en général, l'une ou l'autre subvention ou dotation est donc inscrite au budget de l'assemblée. Afin que soit ouvert le droit à la pension, deux conditions doivent en général être réunies: avoir atteint un âge minimum (souvent sensiblement moins élevé que l'âge de la pension légale) et avoir siégé un nombre minimal d'années au Parlement.

Il n'est quasi pas d'assemblée où les parlementaires ne disposent pas, en plus de leurs rémunérations de base et complémentaire, d'autres *facilités et services.* Il arrive par contre régulièrement que le bénéfice de ce type de facilités soit limité à certaines catégories de parlementaires (p. ex. les membres du Bureau) ou qu'il dépende de la taille du groupe politique. La tendance à souligner dans ce contexte est l'évolution du secrétariat et du «pool» d'assistants collectifs, vers une aide individualisée. Le plus souvent, les parlementaires disposent d'un ou plusieurs assistants — souvent de niveau universitaire — qui leur sont assignés ou qu'ils peuvent engager eux-mêmes. Cette tendance est caractéristique de la volonté des assemblées de se doter d'un appui intellectuel comparable à celui dont le pouvoir exécutif bénéficie dans la personne des collaborateurs des cabinets ministériels.

Si l'indépendance du parlementaire a toujours été le motif premier de l'instauration de certaines *incompatibilités,* nous assistons ces derniers temps — surtout en Europe occidentale — à une multiplication d'initiatives visant à instaurer des incompatibilités supplémentaires qui n'ont plus rien à voir avec la sauvegarde de l'indépendance du membre au sens strict du mot.

Plus que par le souci d'éviter des corruptions ou des scandales financiers et autres, ces initiatives sont inspirées par le souci d'assurer la disponibilité du parlementaire. Des pays comme la Belgique, la France ou l'Italie semblent vouloir atteindre cet objectif par une réglementation restrictive du cumul des mandats, d'autres le poursuivent par le biais des régimes d'inéligibilité (Royaume-Uni) ou en faisant appel à la publicité par déclaration des activités (Allemagne, Etats-Unis d'Amérique...). En Israël, les membres de la Knesset n'ont, depuis 1996, même plus le droit de tirer un bénéfice de quelque occupation que ce soit, l'interdiction ne produisant toutefois pas d'effets durant les six premiers mois du mandat.

Copyrighted material

Toutes ces initiatives visant à garantir la disponibilié des parlementaires sont certes louables, mais elles peuvent aussi comporter des dangers. D'abord, il reste à prouver que les membres les plus disponibles apportent automatiquement le plus à leur assemblée. Il est certain que lorsque la disponibilité descend au-dessous d'un certain seuil, la qualité du travail parlementaire en souffrira. Mais peut-on vraiment inverser ce raisonnement? Le parlementaire qui exerce également des fonctions au niveau municipal ne peut-il pas compenser sa disponibilité légèrement inférieure par ses connaissances du terrain, p. ex. en Commission de l'Intérieur? Ensuite, de telles mesures ne risque it-elles pas d'entraîner une professionnalisation exagérée du nandat parlementaire?

Il est à noter que les déclarations de mandats ou d'intérêts qui ont été instaurées ces dernières années dans beaucoup de pays occidentaux, permettent d'avoir un aperçu détaillé des activités «complémentaires» des parlementaires et de mieux faire respecter les législations en matière d'incompatibilités et d'interdiction de cumul. La frontière entre les régimes d'incompatibilité proprement dits, les déclarations de patrimoine et de mandats et d'autres règles déontologiques se fait ainsi chaqae jour plus vague.

La déclaration de patrimoine/d'intérêts est un phénomène qu a pris une grande ampleur ces dernières années, surtout en Europe occicentale. Cela est logique dans la mesure où tous les Parlements ressentent le même besoin de moraliser la vie politique et de se justifier vis-à-vis d'une population toujours plus critique. C'est sans doute la raison pour laquelle beaucoup de pays évoluent dans le même sens, sans que l'on puisse parler dans l'état actuel de la législation d'une véritable déclaration de patrimoine (Autriche, Lettonie, République tchèque...) et pour laquelle, dans une série d'autres pays (Chili, Inde...) des propositions sortant instauration de la déclaration de patrimoine sont à l'étude.

Il est indéniable que dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres d'ailleurs, le Royaume-Uni a joué un rôle précurseur important. La déclaration d'intérêts «style britannique» a en effet été copiée par bon nombre de pays. Elle a surtout le mérite de ne pas réduire la déclaration à un tableau chiffré, mais de mettre davantage l'accent sur les liens qui peuvent exister entre les parlementaires et des intérêts privés. Le concept central est donc celui de la transparence: le citoyen doit à tout moment être à même de savoir quels intérêts le parlementaire défend afin de pouvoir

Copyrighted material

juger ses actes à leur juste valeur. Et dans la mesure où le parlementaire peut avoir un intérêt financier ou matériel important dans un débat ou une délibération de la Chambre, il devra le signaler pour que l'on puisse en tenir compte (p. ex. en le remplaçant au sein d'une commission).

La déclaration de patrimoine «style français» procède d'une tout autre logique. Qu'on le veuille ou non, elle traduit, plus que le système britannique, une certaine méfiance à l'égard des mandataires publics (ce qui s'explique peut-être par le fait qu'elle est plus jeune et par conséquent plus marquée par des scandales financiers récents...). Au risque de trop simplifier, on pourrait même soutenir que son concept central est davantage la lutte contre la corruption que la transparence. En effet, ce type de déclaration permet surtout de vérifier si le membre ne s'est pas enrichi anormalement dans le courant de son mandat. Aussi louable qu'elle puisse être, cette approche nous paraît présenter certaines faiblesses. Tout d'abord parce que la déclaration (le plus souvent) confidentielle ne donne aucune vue sur les intérêts que le parlementaire pourrait défendre sans que ses électeurs le sachent. C'est d'ailleurs pour combler cette lacune que beaucoup de pays qui ont opté pour la déclaration «style français», ont instauré parallèlement l'obligation de déposer une liste des mandats exercés. Mais peut-on attendre d'une telle déclaration écrite la même efficacité que des déclarations écrite et orale que tout député britannique est tenu de faire? Une autre faiblesse consiste dans le fait que la déclaration «style français» appelle inévitablement des sanctions sévères, en général de nature pénale. On est donc loin de l'approche Scandinave, où le non-respect des règles en matière de déclaration d'intérêts est sanctionné par des sanctions de nature plutôt déontologique, souvent prononcées par l'instance qui veille au respect du code de conduite.

Malgré ces réserves, on a l'impression qu'à l'échelle mondiale, c'est plutôt la déclaration de patrimoine style français qui fait école. Qui plus est, on assiste à une très nette tendance à étendre le champ d'application *ratione personae* de cette déclaration à d'autres responsables politiques que les parlementaires et les ministres. La déclaration de patrimoine/ d'intérêts est ainsi en train de devenir un des facteurs les plus importants dans la poursuite d'une plus grande transparence de la vie politique et d'une clarification des rapports entre le monde politique et l'argent.

S'il est un facteur capital pour garantir le bon fonctionnement démocratique d'un système parlementaire, c'est certainement

Copyrighted material

l'irresponsabilité parlementaire, qui offre aux parlementaires une protection absolue contre toutes poursuites pour tous propos tenus ou votes exprimés au Parlement.

C'est donc ajuste titre que le Conseil de l'Union interparlemehtaire a souligné «que l'irresponsabilité parlementaire est essentielle pour le fonctionnement de la démocratie parlementaire car elle permet aux parlementaires d'exercer le mandat qui leur est confié par leurs électeurs sans craindre des mesures de représailles pour les opinions qu'ils expriment.» Le Conseil fait observer «que toutes les démocraties parlementaires sans exception garantissent aux parlementaires l'irresponsabilité» et affirme que «poursuivre des parlementaires pour un vote et des opinions compromet gravement l'institution parlementaire et, partant, la démocratie parlementaire elle-même».[182]

En plus d'être une «liberté fondamentale» des parlementaires, l'irresponsabilité parlementaire est aussi la condition préalable nécessaire pour permettre aux parlementaires de défendre et de promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans leurs pays respectifs. Le Conseil de l'Union interparlementaire a souligné que le parlementaire est, «en sa qualité de représentant des citoyens et d'intermédiaire entre ceux-ci et l'Etat, dans la mesure où il jouit de la liberté d'expression indispensable pour l'exercice de la fonction parlementaire, (...) un acteur cU de la promotion et de la protection des droits de l'homme et de la construction d'une culture de la démocratie et des droits de l'homme. Il peu:, entre autres, dénoncer au Parlement et devant l'opinion publique les abus qu'il constate ou qui lui sont signalés par ses mandants.»[183]

Il est donc heureux de constater que si d'un point de vue hislorique, l'irresponsabilité parlementaire s'est développée de façon différente clans les pays d'influence britannique et ceux d'influence française, le résultai) est, de nos jours, assez homogène. Certes, il existe un certain nombre de différences au niveau du champ d'application *ratione personae* (limité aux seuls parlementaires dans certains pays, étendu à d'autres participants aux réunions dans les pays de tradition anglo-saxonne...) et en ce qui concerne le degré de protection (protection absolue dans certains pays, contre certaines poursuites seulement dans d'autres, «privilège qualifié» dans d'autres encore etc.). Dans l'ensemble, on peut toutefois affirmer que sur papier, le degré de

[182] Positions relatives aux droits de l'homme prises par l'Union interparlementaire au i^ours des dernières années. Genève, Union interparlementaire, 1998, p. 15.
[183] Ibid., p. 14.

Copyrighted material

protection est partout suffisant pour garantir aux parlementaires l'indépendance dont ils ont besoin pour exercer leur mandat.

Malheureusement, comme tout autre droit fondamental, l'irresponsabilité parlementaire est parfois violée. De nombreux cas d'atteintes à la liberté d'expression des parlementaires sont dénoncés dans les rapports du Comité des droits de l'homme de l'Union interparlementaire.

Contrairement à ce qui est le cas pour l'irresponsabilité parlementaire, il faut bien avouer qu'on est loin de l'unanimité en matière *d'inviolabilité parlementaire,* définie comme la protection des parlementaires contre les poursuites civiles et/ou pénales pour des actes accomplis en dehors de l'exercice de leur fonction.

On a vu ci-dessus que l'inviolabilité n'existe pas dans un certain nombre de pays. Comme le formule très diplomatiquement Michel Ameller, «si l'histoire démontre dans ce cas qu'aucun incident regrettable ne s'y produit, la preuve est ainsi apportée que ces pays ont atteint un degré enviable en matière d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics. La démocratie y trouve son compte.»[184] Ce n'est malheureusement pas toujours le cas.

Dans un deuxième groupe de pays, composé essentiellement de pays du Commonwealth, l'inviolabilité a été réduite à un minimum (protection contre les arrestations en matière civile, dispense de l'obligation de comparaître devant un tribunal dans certains cas...). On pourrait ajouter à ce groupe quelques pays (dont l'Irlande et la Norvège) où l'inviolabilité protège uniquement contre l'arrestation sur le trajet du Parlement et dans les bâtiments parlementaires. L'inviolabilité soulève rarement des problèmes dans ces pays. Cela est probablement dû au fait qu'il s'agit de régimes ayant une longue tradition démocratique, d'une part, et que la protection y est certes restreinte mais assez absolue, d'autre part.

Dans les pays où l'inviolabilité interdit toute poursuite ou toute arrestation sans autorisation expresse de l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire, la notion d'inviolabilité parlementaire s'est révélée nettement moins stable que celle de l'irresponsabilité. D'une manière générale, on peut dire que dans les pays où des changements fondamentaux sont intervenus au cours des dernières années (Autriche, Belgique, France, Italie...), on a tendance à accorder une protection moins

Ameller, M., «Droits de l'homme et immunités parlementaires», op. cit., p. 36.

Copyrighted material

absolue et à se raccrocher davantage au droit commun.[185] Cette tejndance est la plus prononcée dans les Etats d'Europe occidentale qui s'inspirent de la tradition parlementaire française, où l'inviolabilité offrait jusqu'ici une protection assez étendue.[186]

La tendance à se rapprocher du droit commun s'explique par le fait que dans les pays occidentaux, on a de plus en plus de difficultés à justifier ce «privilège» plus ou moins absolu qu'est l'inviolabilité parlementaire. D'une part, l'opinion publique y accepte moins qu'auparavant les traitements d'exception, d'autre part, la «peur de l'Exécutif» y semble de nos jours exagérée et elle est souvent considérée comme un prétexte dont usent les parlementaires pour sauvegarder des privilèges qui leur conviennent bien. Ce raisonnement est peut-être valable dans certains pays occidentaux — il existe en effet des pays où l'inviolabilité n'existe pas sans que cela pose le moindre problème — mais il ne faut jamais oublier qu'il s'agit là de quelques cas heureux de pays présentant une longue tradition démocratique. Dans beaucoup de pays où l'inviolabilité parlementaire n'est pas prévue par la Constitution et la loi, par contre, il y a bien ieu de s'inquiéter d'abus de pouvoir contre des parlementaires. Le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementai*:e* joue sur ce plan un rôle dont l'importance ne saurait être sous-estimée.[18"]

En matière *d'ordre de préséance à l'intérieur de l'assemblée*, on est frappé par la relative homogénéité des situations. Que ce soit dans les Parlements d'influence britannique, dans ceux d'influence françEise ou encore dans les pays Scandinaves ou sud-américains, l'ordre de préséance est pratiquement toujours déterminé par la responsabilité ou la fonction exercée au sein de l'assemblée. La préséance du Président au sein de l'assemblée est bien sûr unanimement reconnue. Pour les autres fonctions exercées, les pays de tradition française ont plutôt tendance à prendre les fonctions exercées dans l'organe directeur de l'assemblée comme base

[185] Très exceptionnellement, on constate une évolution inverse. C'est ainsi qu'en l'(87, aux Philippines, l'inviolabilité a été étendue à la protection contre l'arrestation du chef d'infractions, alors que précédemment, elle ne protégeait le parlementaire que contre l'arrestation en matière civile.

[186] En France, par exemple, depuis la Loi constitutionnelle du 4 août 1995, seule l'arresation ou la mise en oeuvre de mesures privatives ou restrictives de liberté sont soumises à une autorisation du Bureau de l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire concerné.

[187] Voir le rapport fait par M. Leandro Despouy au nom du Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementaire (1er janvier 1977-4 février 1993), op. cit, p. 262.

Copyrighted material

pour l'ordre de préséance. On y tend également à prendre en compte la présidence des groupes politiques et des commissions, voire même les fonctions exercées auparavant par le membre concerné (p. ex. pour les anciens premiers ministres en France). Les pays anglo-saxons se distinguent par la plus grande prévisibilité de leur ordre de préséance — qui est pratiquement toujours le même, des Etats-Unis d'Amérique au Bangladesh en passant par le Royaume-Uni... — ainsi que par une alternance plus prononcée entre la majorité et l'opposition. Ainsi, le chef de la majorité précède le chef de l'opposition, qui précède à son tour le «whip» de la majorité, qui devance le «whip» de l'opposition. Il serait pourtant téméraire d'en déduire que les droits de l'opposition sont mieux garantis dans les pays d'influence britannique qu'autre part. Le plus souvent, en effet, le même souci d'alternance transparaît, dans les autres pays, dans la procédure de désignation des membres du Bureau ou dans l'octroi des présidences de commission. La priorité à la fonction appelle en outre une réserve, dans la mesure où dans certains pays (dont les Etats-Unis d'Amérique), l'ancienneté dans l'assemblée joue un rôle tellement décisif dans la désignation des présidents de commission ou d'autres fonctions au sein de l'assemblée, que «priorité à la fonction» égale dans la pratique en grande mesure «priorité à l'ancienneté».

En ce qui concerne *le rang protocolaire à l'extérieur de l'assemblée*, la différence entre les pays de tradition britannique et les autres est plus prononcée. Cela est logique dans la mesure où le rang protocolaire des Présidents d'assemblée exprime en grande mesure la position que leur assemblée occupe dans la hiérarchie des pouvoirs. Ainsi, dans la plupart des pays d'influence française, le Président d'assemblée viendra dans l'ordre de préséance immédiatement après les chefs de l'Exécutif (Roi ou Président de la République et Premier ministre). Exceptionnellement, il précédera même le chef du Gouvernement. Eu égard au rôle joué par le Parlement de ces pays dans la lutte contre la monarchie absolue, cela n'a rien d'étonnant. Dans les pays de «common law», par contre, les Présidents d'assemblée occupent manifestement des places moins élevées dans l'ordre de préséance. Le prestige et l'importance du pouvoir judiciaire dans ces pays explique sans doute pourquoi ils se font entre autres précéder par le Président de la Cour Suprême «Chief Justice».

La conclusion qu'il convient d'en tirer est probablement qu'il vaut mieux ne pas attacher trop d'importance à l'ordre de préséance, surtout dans des pays où la tradition et la coutume occupent une place importante.

Copyrighted material

Les matières protocolaires se caractérisent en effet par un degré d'inertie élevé et le rang qu'une institution occupe dans l'ordre protocolaire en dit en général plus sur le poids politique qu'elle exerçait deux siècles plus tôt, que sur son importance politique actuelle.

*

* *

L'acquisition de l'expérience indispensable aux noluveaux parlementaires intervient de manière très variée. Le besoin *de formation ou d'initiation à la procédure* est en effet d'autant plus fortement ressenti, que la tradition parlementaire est moins solidement ancrée (système démocratique en cours de formation ou renaissant) ou que le renouvellement de l'assemblée est substantiel (p. ex. en :as de transformation majeure du régime politique). Il est heureux de constater que bon nombre de pays font un important effort de formation, aidés en cela par des organisations internationales.

Les assemblées qui s'inspirent du modèle britannique ont toujours attaché une importance particulière à *la participation aux travaux de l'assemblée.* Or, ces dernières années, on assiste partout dans le monde à une généralisation rapide de l'obligation de présence, qui s'accompagne d'une formalisation des règles en la matière et de l'instaurai ion de sanctions avant tout financières.

Ce phénomène est lié à la professionnalisation croissante du mandat parlementaire ainsi qu'au contrôle accru que l'opinion publique exerce sur les travaux du Parlement. L'homme de la rue a en effet tencance à comparer son propre sort avec celui des hommes et femmes qu'il a élus; il ne comprend guère pourquoi il risque lui-même d'être licencié sur le champ s'il s'absente de son poste de travail sans raison valable, alors que le soir, il voit à la télévision des bancs dégarnis à l'assemblée. Mais la pression de l'opinion publique n'explique pas à elle seule le succès énorme des réglementations en matière de présence. On aurait en effet tort de fermer les yeux devant cet autre constat: il est fort gênant pour h:s chefs de la majorité comme pour ceux de l'opposition, de ne pouvoir compter que sur une fraction de leurs troupes. Dans les assemblées de tradition britannique, on connaît depuis longtemps les «whips» de la majorité et de l'opposition, dans les autres, on était plus ou moins démuni devant l'absentéisme massif. En instaurant des systèmes de sanctions surtout financières, on fait donc d'une pierre deux coups: on rétablit l'ordre au

Copyrighted material

sein de l'assemblée et on montre à l'extérieur que les députés sont des professionnels comme les autres.

Il est évident que l'absentéisme est un fléau. Aucun député, aussi brillant soit-il, ne peut faire du bon travail s'il ne consacre pas une part sérieuse de son temps au travail parlementaire. Sachant que la disponibilité du personnel politique au service de l'Exécutif est souvent totale, moins il y a de députés en commission, plus le ministre sera à l'abri de questions critiques et mieux il sera à même de contrôler la totalité du processus législatif. Il est donc logique que des mesures soient prises pour garantir la présence des parlementaires sur leur lieu de travail.

Les systèmes instaurés un peu partout dans le monde ces dernières années appellent pourtant quelques réserves. D'abord en ce qui concerne l'efficacité même des mesures. En effet, pour des raisons essentiellement pratiques, ce sont souvent les seules absences en séance plénière qui sont sanctionnées. Et comme il ne s'agit pas d'établir une inquisition, les parlementaires savent à l'avance à quel moment de la journée ou de la semaine les présences seront prises. Le résultat est certainement que le Parlement fait meilleure impression à la télévision, tous les membres étant présents au moment des votes. Mais de là à dire que la qualité du travail parlementaire s'en trouve fortement améliorée. On peut bien sûr, comme l'ont fait un certain nombre d'assemblées, élargir l'obligation de présence aux réunions de commissions et/ou contrôler les présences à d'autres moments que celui des votes. Mais à force d'élargir le système, ne risque-t-on pas «d'infantiliser» les députés? Un parlementaire ne doit-il pas avoir le droit de passer deux jours dans les archives de la Cour des comptes ou d'être aux côtés de grévistes, si sa conscience lui dicte que c'est là sa place? Certains répliqueront qu'il s'agit là de motifs d'absence valables, mais est-on certain que le Président d'assemblée sera de cet avis? D'autres feront remarquer qu'hormis quelques cas extrêmes, le membre risque tout au plus de perdre une partie de son indemnité. C'est vrai, mais vu la professionnalisation du mandat parlementaire, certains députés sont de plus en plus dépendants de cette indemnité... Il s'agit en d'autres termes avant tout de trouver l'équilibre précaire entre les besoins de l'assemblée, les attentes du citoyen et l'indépendance du parlementaire.

A la lecture du chapitre sur *la discipline,* certains seront peut être tentés de croire que le Parlement ressemble à une compagnie disciplinaire où la moindre infraction est assortie d'une sanction. Ce n'est évidemment pas le cas. Tout d'abord parce que d'ordinaire, les débats du Parlement se

Copyrighted material

caractérisent par une autodiscipline et un respect des règles de bonne conduite fixées par les règlements. Ce n'est que dans les débats difficiles où les oppositions s'exacerbent, que peuvent se manifester des comportements contestables. Dans un régime démocratique, les sanctions disciplinaires ne sont en principe que rarement appliquées, et valent surtout à titre d'avertissement ou de dissuasion.[188] Ensuite, la piemière sanction est en règle générale toujours légère. Ce n'est qu'en cas de récidive ou lorsque le membre ignore les ordres qui lui sont donnés, qu'il est fait application d'une sanction plus sévère. Cette application graduelle de sanctions de plus en plus sévères est bien illustrée au Parlement européen, où le Président rappelle à l'ordre tout député qui trouble la séance. En cas de récidive, le Président le rappelle de nouveau à l'ordre avec inscription au procès-verbal. En cas de nouvelle récid ve, le Président peut l'exclure de la salle pour le reste de la séance. On en retrouve un autre exemple à la Chambre des Communes britannique, où la Présidence attirera en première instance l'attention de l'assemblée sur la conduite d'un membre qui persiste à tenir des propos hors du sujet *ou* à se répéter de façon lassante et l'invitera à regagner son siège. Si, en dépit d'avertissements réitérés, un membre persiste à se comporter de façon inacceptable, la Présidence peut lui ordonner de se retirer immédiatement de l'assemblée pour le reste de la journée. Au cas où le membre refuserait de se retirer, la Présidence a le choix entre deux sanctions plus sévères: donner l'ordre au «Sergeant-at-Arms» de s'assurer que le membre exécute l'ordre de se retirer ou désigner le membre par son nom de famille («naming»).

S'il convient donc de ne pas exagérer l'importance de ces sanctions disciplinaires, il ne faut pas non plus ignorer qu'il en est qui sont plus dangereuses que d'autres, parce qu'elles empêchent le membre d'exercer son mandat. Nous pensons en l'espèce en premier lieu à l'ordre de se retirer de la séance, à l'exclusion temporaire et à la suspension du mandat, qui sont des sanctions qu'on retrouve aussi bien dans les pays d'influence française que dans les Etats anglo-saxons ou dans d'autres pays encore.

[188] Ainsi, par exemple, on notera qu'après la séance du 9 octobre 1987 au cours de laqjelle les députés du groupe Front national multiplièrent les incidents lors de la discussion du projet de loi relatif à la lutte contre la toxicomanie, le Bureau de l'Assemblée nationale française ne prononça pas de sanctions mais adopta une déclaration solennelle condamnait «des comportements qui risqueraient, s'ils se renouvelaient, de porter atteinte au fonctionnement de l'institution et par conséquent à l'exercice de la démocratie» (Duhamel, O. et Mény, Y., op. cit., pp. 311-312).

Copyrighted material

Ainsi, le Président du Bundestag allemand peut ordonner à un membre qui a sérieusement troublé l'ordre de se retirer pour le reste de la séance, sans devoir l'avoir averti au préalable. Avant la clôture de la séance, le Président annoncera pour combien de jours le membre sera suspendu, la suspension ne pouvant toutefois excéder trente jours. Si le membre estime la sanction injustifiée, il peut soumettre une «objection motivée», qui sera mise à l'ordre du jour de la prochaine séance et votée sans discussion préalable.

Dans des pays dont les qualités démocratiques sont au-dessus de tout soupçon, le risque d'abus est évidemment limité. Malheureusement, il ressort du rapport du Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementaire[m] que la suspension provisoire du droit d'un parlementaire de participer aux séances du Parlement est la sanction disciplinaire qui risque le plus d'être utilisée de manière abusive et à des fins politiques. Il convient donc de l'utiliser avec la plus grande circonspection. Cette remarque vaut *a fortiori* pour une éventuelle exclusion définitive, qui se rencontre heureusement moins fréquemment en tant que sanction disciplinaire.[190]

Alors qu'en matière de déclaration de patrimoine/d'intérêts, on peut encore distinguer différents courants — l'approche française faisant contrepoids à l'approche anglo-saxonne —, la suprématie britannique est incontestable dans le domaine des *codes de conduite.*

D'abord parce qu'aucun Parlement n'a commencé à agir aussi tôt que le Parlement britannique (dès le XVIIe siècle!) contre toute forme de corruption de ses membres. Ensuite parce qu'il n'est aucun pays où la réflexion en matière de déontologie parlementaire a été menée avec autant de rigueur qu'au Royaume-Uni. Le rapport de Lord Nolan[91] n'a pas d'égal dans son genre et il inspirera sans doute encore beaucoup de législateurs. Son mérite consiste en effet en ce qu'il part du constat que les parlementaires sont des hommes et des femmes comme les autres et qu'il ne faut donc ni rester aveugle aux tentations qui les menacent, ni tomber dans l'autre extrême en les traitant tous de corrompus.

[189] Voir le rapport fait par M. Leandro Despouy au nom du Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementaire (1er janvier 1977-4 février 1993), p. 269-270.

[190] La Constitution des États-Unis d'Amérique confère à la Chambre des représentants le droit d'expulser un membre, mais cette possibilité reste dans la pratique limitée à des cas de personnes ne remplissant plus les conditions d'éligibilité et son usage dans des cas disciplinaires est purement théorique.

[m] Standards in Public Life, op. cit.

Copyrighted material

Contrairement à ce qui a prévalu pour d'autres tentatives de moralisation de la vie politique, les codes de conduite semblent rester pour le moment une affaire essentiellement anglo-saxonne. Les quelques pays non anglo-saxons qui sont plus avancés dans ce domaine (AlleTiagne, Japon...) confirment cette règle, dans la mesure où ils comptent précisément parmi ceux qui ont toujours été fortement inspirés par les systèmes parlementaires britannique et américain. Cela ne signifie pas que les autres pays ne font pas d'efforts en la matière. Il est par exemple des pays d'influence française qui ont élaboré des législations en malière de lutte contre toute forme de clientélisme. Mais contrairement au Royaume-Uni, c'est la vue d'ensemble qui paraît y faire défaut pour le momînt.

Ce qui est vrai pour le code de conduite l'est également pour la réglementation en matière de *«lobbying» parlementaire,* à cette différence près que c'est un autre pays anglo-saxon — les Etats-Unis d'Amérique — qui se trouve ici à la pointe. Toutefois, le problème se pose en c 'autres termes pour le «lobbying» parlementaire, dans la mesure où il ne présente pas partout la même intensité et le même aspect. En effet, alors que les problèmes déontologiques sont plus ou moins similaires dans tous les systèmes parlementaires, cela n'est nullement le cas pour le «lobbying», dont l'acceptation sociale et l'intensité sont intimement liées au système économique. La mondialisation et la libéralisation de l'économie conduiront probablement de plus en plus à adopter des réglemer tations comme aux Etats-Unis. 11 est dans ce contexte significatif qu'en Europe, l'assemblée qui a ressenti le plus le besoin de prendre des mesures en cette matière soit le Parlement européen.

Cette évolution n'est en soi pas négative. Mieux vaut en effet toujours faire face à la réalité et essayer de réagir aux nouveaux développements sociaux, dont le «lobbying» n'est qu'un aspect. Mais il convient tout de même de garder à l'esprit que la plupart des systèmes parlementaires reposent sur le principe de la démocratie représentative, principe qui ne peut pas être réduit à néant par des moyens d'action et d'influence directes sur les parlementaires.

*

* *

Le statut du parlementaire britannique de la fin du XVIIe siècle et *a fortiori* celui du parlementaire français de la fin du XVIIIe siècle visaient surtout à les protéger contre des ingérences de la part de l'exécutif. A. cette

Copyrighted material

époque, il fallait donc octroyer au parlementaire des droits dont le citoyen moyen ne jouissait pas, ou pas dans cette mesure... Par rapport au niveau de protection juridique des autres citoyens, le parlementaire jouissait donc bel et bien d'un nombre (limité) de privilèges, dont les immunités et le rang protocolaire étaient les exemples les plus frappants.

Au fil du temps, le contenu du statut du parlementaire s'est sans cesse enrichi. Cette évolution s'explique essentiellement par des changements politiques et socio-économiques qui ont profondément modifié la base de recrutement des parlementaires. On comprendra aisément que l'indemnité parlementaire était plus importante pour les premiers élus socialistes en Europe que pour les grands barons industriels qui siégeaient de père en fils au Parlement. La même remarque vaut d'ailleurs *mutatis mutandis* pour l'instauration de certaines incompatibilités, qui frappaient plus durement certaines catégories professionnelles que d'autres et qui avaient des répercussions sur la composition du Parlement. Ce premier enrichissement du statut du parlementaire se caractérisait surtout par l'octroi de droits aux parlementaires. Ainsi, ceux-ci se démarquaient de plus en plus du citoyen ordinaire, jusqu'à former dans certains pays des castes privilégiées.

Or, l'histoire enseigne que tout mouvement appelle un «contre-mouvement» et cela semble également avoir été le cas du statut du parlementaire. C'est ainsi qu'à des moments très divers (dès le XIXe siècle au Royaume-Uni, après la IIème Guerre Mondiale dans beaucoup de pays d'Europe continentale, encore plus récemment dans certains pays en voie de développement), sont venus s'ajouter à ces droits de plus en plus de devoirs et obligations: obligation de présence, déclaration de patrimoine ou d'intérêts, interdiction de cumul et autres codes de conduite. Le statut du parlementaire tend ainsi de plus en plus à devenir un ensemble plus ou moins équilibré dans lequel des contraintes parfois peu enviables font contrepoids aux privilèges.

Au cours des deux dernières décennies du XXe siècle, ce mouvement s'est sensiblement accéléré. Les évolutions récentes peuvent à nos yeux être réunies sous trois grands dénominateurs communs.

Le premier «fil rouge» est *la tendance à éliminer tous les «privilèges» qui ne sont pas indispensables à l'exercice du mandat parlementaire* et à faire ressortir les parlementaires de plus en plus au droit commun. Cette tendance existe par exemple en ce qui concerne le traitement fiscal des indemnités parlementaires, l'exonération fiscale totale étant devenue

Copyrighted material

extrêmement rare. Elle est encore plus nette dans le domaine des immunités parlementaires. L'irresponsabilité parlementaire est en effet universellement garantie et très stable, alors que de plus en plus de pays ont tendance à limiter le champ d'application de l'inviolabilité parlementaire, estimant sans doute que dans l'état actuel de leur législation, les garanties offertes par le droit commun suffisent pour protéger les parlementaires contre toutes sortes de pressions. L'expérience démontre pourtant que l'inviolabilité reste le talon d'Achille des parlementaires dans certains pays où la démocratie n'est pas encore bien ancrée.

Le deuxième «fil rouge» est *la professionnalisation du mandat parlementaire,* qui semble être un fait accompli à l'échelle mondiale. Le mandat parlementaire est devenu, en d'autres mots, un «emploi» que le parlementaire est censé exercer à temps plein, d'une part, et qui doit lui permettre de vivre décemment, d'autre part. Cela ressort tout d'abord du fait que l'indemnité parlementaire est devenue dans pratiquement tous les systèmes parlementaires un véritable traitement, qui vise à peimettre à chaque citoyen, quelle que soit sa fortune, d'accéder au Parlemen: et qui ne présente plus aucun lien avec le nombre de réunions. Cela est ensuite illustré par le fait qu'à côté des incompatibilités «classiques», visant essentiellement à sauvegarder l'indépendance du parlementaire par rapport aux autres pouvoirs, sont apparues de plus en plus d'interactions et/ou de limitations de cumul. Ces dernières reposent sur le constat que lorsqu'un parlementaire exerce trop d'autres fonctions (publiqjes ou privées) en plus de son mandat parlementaire, il n'est plus suffisamment disponible pour le travail parlementaire. Une évolution certes compréhensible, mais qui n'en présente pas moins un danger dans la mesure où elle risque de couper les parlementaires de la réalité socio-économique, d'une part, et les rend plus vulnérables en cas de p;rte du mandat ou de non réélection, d'autre part. Le souci de garantir la disponibilité des parlementaires est également à l'origine des mesures prises pour combattre l'absentéisme.

Enfin, le troisième «fil rouge» est celui de *la «moralisation» de la vie politique en général et de la vie parlementaire en particulier.* Bien qu'il y ait lieu de se demander si la vie politique et/ou parlementaire est vraiment plus «immorale» aujourd'hui qu'hier, il est indéniable que l'opinion publique, exacerbée par certains scandales de corruption ou autres largement étalés dans la presse, exige actuellement de ses représentants

Copyrighted material

une conduite de plus en plus irréprochable. Conscients de cette perte de confiance et désireux de la restaurer, les parlementaires se sont donc imposés, dans divers pays, des restrictions déontologiques plus ou moins sévères. L'essor des déclarations de patrimoine est à ce sujet particulièrement significatif. Il en va de même pour les codes de conduite — et, dans une moindre mesure, pour la réglementation en matière de «lobbying»—, bien qu'il faille admettre qu'il s'agit là d'un secteur où la suprématie anglo-saxonne est incontestable. Toutes ces initiatives partent du constat que les instruments classiques pour «moraliser» la vie publique et la rendre plus transparente (inéligibilités, incompatibilités, réglementations en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales...) sont ressentis comme insuffisants pour restaurer la confiance du citoyen dans ses institutions. Dans la mesure où il s'agit d'aboutir à plus de transparence, elles sont évidemment louables. 11 nous semble pourtant que l'évolution rapide dans ce domaine appelle certaines mises en garde. D'abord parce que certains de ces instruments risquent, de par leur caractère très formel, d'avoir des effets «pervers». Ensuite parce que le mieux est parfois l'ennemi du bien: les représentants du peuple sont (heureusement) issus de ce peuple et il serait illusoire et même dangereux d'exiger de leur part une sainteté et une virginité absolues.

Dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, il s'agit donc de rechercher continuellement un équilibre judicieux entre les intérêts de la collectivité (transparence, lutte contre la corruption...), d'une part, et l'entreprise humaine qui vise à représenter toutes les couches de la population dans une assemblée élue au suffrage universel, d'autre part. Equilibre dont nous savons tous combien il est facile de le perturber et difficile de le restaurer.

Copyrighted material

Eléments de bibliographie

Achterberg, N., Parlamentsrecht, Tubingen, Mohr, 1984.

Adonis, A., Parliament today, Manchester, University Press, 1993.

Ameller, M., Parlements, Paris, P.U.F., 1966.

Ameller, M., L'Assemblée nationale, Paris, P.U.F., 1994.

Arter, D., The Nordic parliaments: a comparative analysis, Londres, Hurst, 1984.

Avril, P. et Gicquel, J., Droit parlementaire, Paris, Montchrestien, 1996.

Bergougnous, G., La présidence des assemblées parlementaires nationales. Etude comparative mondiale, Genève, Union interparlementaire, 1997.

Burdeau, G., Hamon, F. et Troper, M., Droit constitutionnel, Paris, LGDJ, 1995.

Copeland, G.W. et Patterson, S.C. (eds.), Parliaments in the modem world: changing institutions, Michigan, University of Michigan Press, 1994.

Despouy, L., Fonctionnement et «jurisprudence» du Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementaire, janvier 1977-février 1993, Genève, Union interparlementaire, 1993.

Duhamel, O. et Mény, Y., Dictionnaire constitutionnel, Paris, P.U.F., 1992.

Foyer, J., Le député dans la société française, Paris, Economica, 1991.

Franks, C.E.S., The Parliament of Canada, Toronto, University of Toronto, 1987.

Griffith, J.A.G., Ryle, M. et Wheeler-Booth, M.A.J., Parliament: functions, practice and procédure, Londres, Sweet and Maxwell, 1989.

Lalumière, P. et Demichel, A., Les régimes parlementaires européens, Paris, P.U.F., 1978.

Laporte, J. et Tulard, M.-J., Le droit parlementaire, Paris, P.U.F., 1986.

Laundy, Ph., Les Parlements dans le monde contemporain, Lausanne, Payot, 1989.

Lauvaux, Ph., Le parlementarisme, Paris, P.U.F., 1997.

Longuet, CE., Le Congrès des Etats-Unis, Paris, P.U.F., 1989.

Maskell, J.H., Législative Ethics in Démocratie Countries: a Comparative Analysis, Washington, Library of Congress, 1997.

Mastias, J. et Grange, J. (sous la direction de), Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale, Paris, Economica, 1987.

May, E., Erskine May's Treatise on the Law, Privilèges, Proceedings and Usage of Parliament, Londres, Butterworths, 1989.

McDonald, O., Parliament at work, Londres, Methuen, 1989.

Bibliographie des institutions parlementaires dans le monde/World-wide bibliography on Parliaments, Genève, Union interparlementaire, 1992.

Copyrighted material

Dispositions nationales en matière d'inéligibilités et d'incompatibilités concernant le Parlement européen, Luxembourg, Parlement européen, 1997.

Le Parlement, Revue Pouvoirs, n° 64, P.U.F., 1993.

Les assistants parlementaires dans les Etats membres de l'Union européenne, Luxembourg, Parlement européen, 1997.

Les Parlements aujourd'hui, La Documentation française, Paris, 1976.

Les Parlements dans le monde, Union interparlementaire, Bruxelles, Eruylant, 1986.

L'immunité parlementaire dans les Etats membres de l'Union européenne et au Parlement européen, Luxembourg, Parlement européen, 1996.

Positions relatives aux droits de l'Homme prises par l'Union interparlemejitaire au cours des dernières années, Genève, Union interparlementaire, 1998.

Standards in Public Life, First Report of the Committee on Standards in Public Life, Chairman Lord Nolan, Londres, 1995.

Transparence et intérêts financiers des parlementaires de l'Union européenne, Luxembourg, Parlement européen, 1995 (W-6) et 1996 (W-6 rev.).

Copyrighted material